

박 사 학 위 논 문

한국 금융감독체계의 개편방안에 관한 연구

2011년



한성대학교 대학원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

이 우 철

박 사 학 위 논 문
지도교수 이종수

한국 금융감독체계의 개편방안에 관한 연구

A Study on the Reform of Financial Supervisory System
in Korea

2011년 06월 일

한성대학교 대학원

행정학과

정책학전공

이우철

박 사 학 위 논 문
지도교수 이종수

한국 금융감독체계의 개편방안에 관한 연구

A Study on the Reform of Financial Supervisory System
in Korea

위 논문을 정책학 박사학위 논문으로 제출함

2011년 06월 일

한성대학교 대학원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

이 우 철

이우철의 정책학 박사학위논문을 인준함

2011년 06월 일

심사위원장 _____ 인

심 사 위 원 _____ 인

심 사 위 원 _____ 인

심 사 위 원 _____ 인

심 사 위 원 _____ 인

국문초록

한국 금융감독체계의 개편방안에 관한 연구

한성대학교 대학원

행정학과

정책학 전공

이 우 철

현대사회에서 한 국가의 금융정책 및 금융감독은 그 나라의 금융산업을 건전하게 발전시키기 위한 중요한 문제이기 때문에, 세계 각국에서는 이를 효과적으로 수행하기 위한 금융감독체계의 구축에 대해 지속적인 연구와 논의를 진행하고 있다.

우리나라의 경우도 그동안 금융감독체계에 있어 많은 개선논의와 변화가 있었으며, 특히 IMF 경제위기를 계기로 은행, 보험, 증권 등 금융업권별로 분리되어 있던 감독기구들이 통합되어 1998년에 금융감독위원회와 금융감독원 중심의 통합금융감독체계가 구축되었다. 이후 2008년에는, 종전 재정경제부의 국내금융정책 기능과 금융감독위원회의 금융감독 기능을 통합하여, 금융감독행정의 최고 의사결정기구인 금융위원회를 설치하고, 그 집행기관으로서 금융감독원을 두는 구조로 금융감독체계를 개편한 바 있다.

이렇게 해서 금융위원회를 중심으로 한 현재의 통합금융감독체계가 출범하였지만, 동 감독체계 역시 금융감독원의 감독 독점과 그로 인한 부작용에 대한 비판, 금융위원회와 금융감독원의 권한분배 관련 갈등, 국제금융정책과 국내금융정책의 소관부처 분리 등 여러 가지 문제점들을 여전히 내포하고 있었다. 이에 따라 학계, 정책당국 및 국회 등을 중심으로 동 감독체계의 추가적 개선을 위한 다양한 논의가 진전되기도 하였지만 근본적

인 개선을 이루지는 못했는데, 가장 큰 이유는 2008년 전 세계적으로 불어 닥친 글로벌 금융위기로부터 우리나라도 자유롭지 못했기 때문인 것으로 분석된다. 즉, 동 금융위기로 인해 대내외적으로 급박히 해결해야 될 현안들이 계속 발생함에 따라 이에 우선 대처하는 것이 국가 차원의 최우선 과제였으며, 또 한편으로는 그러한 위기상황 중에 금융감독체계를 개편하는 것은 자칫 시장의 혼란을 더욱 가중시키는 결과를 초래할 수도 있기 때문에 조심스러운 측면이 있었던 것이다. 하지만, 이제는 동 금융위기가 상당부분 극복된 것으로 보여지므로, 현 시점에서 다시 한번 현행 금융감독체계의 개선에 대한 논의를 재개해 볼 필요가 있을 것이다.

금융감독체계의 개선에 관한 본 논문은 이러한 문제인식을 바탕으로 출발하며, 현행 금융감독체계의 문제점을 최소화하고 금융감독행정을 공정하고 효율적으로 수행하기 위해, 우리나라 금융감독체계에 어떠한 변화가 있어야 하는지를 모색해 보는 연구라고 할 수 있다.

현행 우리나라 금융감독체계에 있어 문제의 핵심은 정부조직인 금융위원회와 민간조직인 금융감독원의 중층구조로 인해 업무가 중복됨에 따라 두 기관간의 관계를 어떻게 조정하느냐 하는 점과 금융감독원이 모든 권역의 금융기관에 대한 검사·감독업무를 독점하고 있는데, 이를 분리하여 타 기관에 분점하게 할 필요는 없는가 하는 것이다.

그 밖에, 국제금융과 국내금융 정책업무를 각각 다른 조직에서 관장하도록 행정체계가 구축되는 등 효율의 관점에서 통합되어야 할 기능을 분리한 것을 문제점으로 들 수 있다. 특히, 금융의 국제화·개방화가 급속히 진전되고 있는 현대 금융환경에서 금융정책을 국제와 국내로 구분한 것은 문제가 있으며, 이는 결국 2008년 글로벌 금융위기의 파장이 국내 금융시장에 적지 않은 충격을 주었음에도 불구하고 정책당국이 하나의 통합된 컨트롤 타워 없이 비효율적으로 대응하는 결과를 초래하였다.

또한, 국무총리 산하의 합의제 행정기관으로서 금융위원회가 가지는 한계점도 중요한 문제점 중 하나이다. 현재와 같이 급속하게 변화하는 금융환경 하에서는 강력한 리더쉽과 타 정부부처와의 긴밀한 공조·협력을 통한 적시의 금융정책 결정이 필요하지만, 현행 금융위원회는 책임관계의 불

명확성 심화 및 타 정부부처와의 효율적이고 시의적절한 협조의 불비 등의 문제점을 드러내고 있다.

그리고 금융위원회와 금융감독원이라는 중층구조로 인하여 감독업무가 상당부분 중복되고 있는 문제는 결국 현행 통합금융감독체계를 구성하고 있는 금융위원회와 금융감독원의 관계를 어떻게 정립할 것이냐의 문제로 귀결될 수 있을 것이다. 그 주요 방안으로는 두 감독기관을 수직적으로 통합하여 정부조직화, 민간기구화, 민관혼합 조직화하는 방안과 수직적 이층구조를 유지·개선하는 방안 등이 있을 수 있다.

우선, 통합 정부조직화 방안은 금융감독행정의 법적·공권력적 근거가 확실하다는 장점이 있는 반면, 관치금융으로 인해 금융산업이 낙후될 수 있다는 비판이 있을 수 있으며, 현실적으로 전문성이 요구되는 감독인력을 초기에 신속히 확보할 수 있는가 하는 문제에 직면할 수도 있다.

두 번째로 통합 민간기구화 방안은 정부조직보다 민간조직이 변화에 대한 적응이 빠르고 창의성이 발휘된다는 점에서 현재의 급변하는 금융환경 하에서 유리한 측면이 있다. 그러나 국가의 중요한 행정작용 중 하나인 금융감독행정을 민간기구에 맡기는 것이 헌법상 가능한지에 대한 법적인 문제가 대두될 수 있다.

세 번째로 정부기관과 민간기관을 혼합하여 혼성조직으로 통합하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 우리나라에서 이러한 혼성조직의 사례는 방송위원회에서 찾을 수 있다. 그러나 한 조직에 공무원 조직과 민간조직이 같이 있는 방송위원회의 경우에는 여러 가지 문제점들이 나타나 이번 정부에서는 이를 전부 정부조직인 방송통신위원회로 흡수하였다.

결국 두 감독기관을 수직적으로 통합하는 통합 정부조직화, 통합 민간기구화, 통합 민관혼합 조직화 방안은 현실적으로 어려운 문제가 많고, 또한 단계에서 민간조직인 금융감독원과 정부조직인 금융위원회를 통합하는 것은 지나친 권력 집중화에 따른 공룡기구의 출현으로 인한 비효율 등의 부작용이 있을 수 있다. 따라서 정부기관과 민간기관의 수직적 이층구조를 유지하는 방안을 대안으로 생각할 수 있는데, 이 경우 정부조직 내에서는 금융감독 관련 업무를 어떻게 분담할 것인지, 그리고 민간조직인 감독기관

은 어떠한 형태로 조직하여 어떠한 업무를 담당하게 할 것인지에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

그동안 금융감독체계의 유형에 대한 연구들은 수평적 관점에서 은행, 증권, 보험, 저축은행 등 기타 금융기관 등을 통합감독할 것인지 또는 분리 감독할 것인지에 대한 검토에 중점을 두어 왔다. 그러나 본 논문에서는 수직적인 관점에서의 검토도 병행한다. 금융감독체계는 수직적인 측면에서 단층인 경우, 상부기관과 하부기관이 존재하는 이층구조인 경우, 특이하게 삼층구조인 경우 등이 있다. 수직적으로 다수의 층이 존재할 경우 중복감독의 소지가 존재한다. 하지만, 감독체계가 단층인 경우에는 견제·균형이 이루어지지 않아 금융감독 업무가 독단적으로 수행될 수 있다.

본 논문에서는 보다 바람직한 수직적 이층구조를 유지하는 방안으로서, 상부기관의 경우에는 합의제 행정위원회 조직인 금융위원회를 예컨대 ‘금융부’와 같은 독립제 행정기구화 하여, 법령 제·개정, 금융감독정책, 기타 공권력적 작용 등을 담당토록 하고, 현재 소관부처가 분리되어 있는 국내 금융과 국제금융 정책업무를 통합 담당토록 하는 방안을 제시하고자 한다. 하부기관의 경우에는 민간조직인 금융감독원이 구체적이고 일상적인 감독 집행, 검사, 제재 등을 수행하는 것이 합리적이라고 판단된다. 이러한 방안은 금융정책을 국내와 국제로 분리함에 따른 비효율성과 앞서 언급한 합의제 행정위원회로서의 한계점 등을 상당부분 해결할 수 있을 것이며, 이를 통해 금융감독행정의 효율성도 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

특히, 금융정책은 타 정부부처의 경제정책과도 조화를 이루어야 하고 정부의 정책방향과 큰 틀에서 함께 수행되어야 하기 때문에, 공적 정책업무를 수행하는 타 정부부처와의 형평성 및 효율적인 업무조율 측면에서도 동 방안이 바람직하다고 판단된다.

한편, 금융감독기능이 효율적으로 작동하기 위해서는 감독체계의 구조개선과 함께, 금융감독 업무의 효율적 운영 역시 중요한 문제이므로 이에 대한 고민도 필요하다. 아울러 금융의 글로벌화로 인해 어떤 국가나 금융회사도 타 국가에서 발생한 금융위기로부터 온전히 자유로울 수 없는 오늘날의 금융환경에서는 국제적 방향성에 부합하는 규제감독제도로서의 접근

도 필요할 것이다. 따라서 이번 글로벌 금융위기를 계기로 세계 각국에서 논의되고 있는 금융규제개혁의 국제적 개편방향을 고려한 금융감독의 효율적 운영이 필요하며, 이를 위해서는 앞으로 금융정책 및 금융감독에 있어 거시건전성 감독 강화, 시스템적으로 중요한 금융회사에 대한 감독 강화, 금융감독의 국제적 공조 강화 등도 비중 있게 고려되어야 할 것이다.

【주요어】 금융감독, 금융감독체계, 금융감독원, 통합형 감독체계, 분리형 감독체계



HANSUNG
UNIVERSITY

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	5
제 2 장 금융감독 및 금융감독체계의 이론적 배경	7
제 1 절 금융감독의 개념과 유형	7
1. 금융감독의 개념	7
2. 금융감독의 필요성	8
3. 금융감독의 유형	11
제 2 절 금융감독의 내용	13
1. 금융기관 감독	13
2. 금융시장 감독	19
제 3 절 금융감독의 체계	22
1. 금융감독체계의 개념	22
2. 금융감독체계의 중요성	23
3. 금융감독체계의 유형	24
1) 수평적 관점에서 본 금융감독체계의 유형	24
2) 수직적 관점에서 본 금융감독체계의 유형	30
제 4 절 선행연구 검토	31
제 5 절 연구의 분석틀	35
제 3 장 한국 금융감독체계의 변천	39
제 1 절 분리 이층형 감독체계(1997년 이전)	39
1. 은행에 대한 감독	39
2. 증권에 대한 감독	40

3. 보험에 대한 감독	41
제 2 절 외환위기 이후의 통합 삼층형 구조(1998~2007년)	44
1. 금융개혁위원회의 금융감독체계 개편안	44
2. 통합 금융감독체계 구축	45
3. 2000~2001년 금융감독체계 개편 논의	47
4. 2003~2004년 금융감독체계 개편 논의	49
제 3 절 현 정부에서의 통합 이층형 구조(2008년 이후)	52

제 4 장 금융감독체계의 현황 분석 56

제 1 절 한국 금융감독체계의 현황	56
1. 현행 금융감독기구	57
2. 금융위원회와 금융감독원의 관계	59
3. 금융감독기구와 유관기관과의 관계	59
제 2 절 해외 주요국의 금융감독체계 사례분석	60
1. 미국	60
2. 영국	71
3. 일본	81
4. 호주	86
5. 독일	90
6. 외국 사례를 통해 본 시사점	93

제 5 장 금융감독체계 개편방안 96

제 1 절 한국 금융감독체계의 문제점	96
1. 금융감독체계 개편의 기본방향	96
2. 금융감독체계의 유형 : 수평적·수직적 구조 관련 문제	97
3. 금융감독기구의 조직형태 : 행정위원회로서 금융위원회의 한계	99
4. 금융정책 관할권 범위 : 국제·국내 금융정책의 분리 문제	100
제 2 절 수평적 감독구조에서 통합형 유지	101

제 3 절 수직적 관점에서의 감독체계 개편 대안 모색	104
1. 통합 정부조직화 방안	104
2. 통합 민간기구화 방안	105
3. 통합 민관혼합 조직화 방안	105
4. 수직적 이층구조를 유지·개선하는 방안	106
제 4 절 금융감독기구의 조직형태 : 독립형 - 합의형	108
1. 검토 필요성	108
2. 독립형과 합의형의 의의와 특징	108
3. 우리나라 감독기구에 적합한 조직형태	109
제 5 절 금융정책 관할권 범위 : 국제·국내 금융정책 통합	110
제 6 절 금융감독의 효율적 운영 및 강화 방안	112
1. 거시건전성 감독강화	112
2. 시스템적으로 중요한 금융회사에 대한 감독 강화	114
3. 금융감독의 국제적 공조 강화	115
 제 6 장 결 론	 117
【참고문헌】	122
ABSTRACT	128

【 표 목 차 】

[표 2-1] 단일 통합감독기구 모델	26
[표 2-2] 쌍봉형 감독기구 모델	28
[표 2-3] 금융부문별 감독체계	29
[표 2-4] 금융개혁위원회의 금융감독체계 개편방안	33
[표 2-5] 수평적·수직적 관점에서 본 금융감독체계의 유형	36
[표 2-6] 연구의 분석틀	38
[표 3-1] 1997년 말 당시 우리나라의 금융감독·검사체계	43
[표 3-2] 분석틀에 의한 1997년 당시의 금융감독체계	44
[표 3-3] 분석틀에 의한 1998년 이후의 금융감독체계	46
[표 3-4] 금감위/금감원 조직개편 대안 비교	48
[표 3-5] 재정부의 금융감독체제 효율화 방안(2001.4.6) 요약	49
[표 3-6] 2008년 1월 21일 금융감독체계 개편안	53
[표 3-7] 분석틀에 의한 현재의 금융감독체계	55
[표 4-1] 금융위원회와 금융감독원의 소관업무	56
[표 4-2] 미국의 금융감독체계	63
[표 4-3] 분석틀에 의한 미국의 금융감독체계	64
[표 4-4] 미국 금융감독개혁 관련 상·하원 법률안 비교	68
[표 4-5] FSA 설립 이전 영국의 금융감독기관	73
[표 4-6] 분석틀에 의한 1998년 이전 영국의 금융감독체계	74
[표 4-7] 영국의 금융감독체계	76
[표 4-8] 분석틀에 의한 영국의 금융감독체계	77
[표 4-9] 일본의 금융감독체계	85
[표 4-10] 분석틀에 의한 일본의 금융감독체계	85
[표 4-11] 호주의 금융감독체계	89
[표 4-12] 분석틀에 의한 호주의 금융감독체계	90
[표 4-13] 독일의 금융감독체계	93
[표 4-14] 분석틀에 의한 독일의 금융감독체계	93

[표 4-15] 분석틀에 의한 각국의 금융감독체계	95
[표 5-1] 금융감독체계 개편 구조	111



제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

한 국가의 금융감독은 금융산업의 안정 및 발전뿐만 아니라 경제전체의 안정과 발전에 결정적인 영향을 미치는 문제이다. 이에 따라, 세계 각국에서는 금융정책과 금융감독을 효과적으로 수행하기 위한 금융감독체계의 구축에 대해 지속적인 논의와 연구를 추진하고 있다. 특히, 미국의 서브프라임 사태에서 촉발된 2008년 글로벌 금융위기는 신자유주의에 입각하여 급속히 진행되어 오던 자본자유화 및 금융의 규제완화 등에 대해 재고하게 된 결정적 계기가 되었으며, 이로 인해 미국, 영국 등 일부 국가의 경우에는 이를 계기로 자국의 금융감독체계 개편을 시작하기도 하였다.

우리나라의 경우도 그동안 금융감독체계에 있어 많은 변화가 있었고, 감독체계 개선에 대한 논의 또한 지속적으로 이루어져 왔으며, 그 결과 기존에 은행, 보험, 증권 등 금융업권별로 분리되어 있던 감독기구들을¹⁾ 하나로 묶는 통합금융감독체계가 1998년에 구축되었다. 이 통합금융감독체계는 감독정책 수립기능을 수행하는 정부기구인 금융감독위원회와 감독정책 집행기능을 수행하는 민간기구인 금융감독원으로 구성되었으며, 두 기관이 서로 상호보완성을 발휘하여 대외적으로 하나의 통합감독기구로 기능하도록 고안되었다.

이 통합감독기구는 1998년 이후 외환위기 극복과정에서 신속한 금융구조조정에 크게 기여하였고, 2000년대 후반의 글로벌 금융위기에 금융시스템 안정에도 크게 기여하였다. 그러나 한편으로는, 금융기관에 내재한 문제점으로 인한 특정 위험의 관리 상태에 대해 금융감독당국이 완벽하게 감독할 수 있는지에 대한 우려와 감독당국이 새로운 문제에 신속하고 효율적으로 대응할 수 있는지에 대해서는 여전히 의문점이 남아 있었다 (International Monetary Fund, 2003: 5). 실제로 외환위기 극복이후에도

1) 통합금융감독기구가 출범하기 전인 1997년 말까지 은행, 증권, 보험에 대해서는 각각 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원이 감독권을 행사하였다.

수시로 소위 금융위기라 불리는 사태들이 발생했고, 그때마다 금융감독체계의 개선이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다. 이러한 일련의 사건들이 발생함에 따라 학계 및 국회에서도 다양한 개선 논의가 진전되기도 했으나, 우리나라의 감독체계는 큰 틀에서는 1998년 구축된 기존의 구조를 그대로 유지해 왔다. 기존의 감독체계를 유지해온 주된 이유는 금융감독체계의 개편 논의가 있을 때마다 관련기관 사이의 의견이 대립하였고 감독체계 개편보다는 당장의 금융시장 불안 요인을 해결하는 것이 급선무였기 때문이다.

이후 2007년 12월 대통령 선거에서 이명박 대통령이 당선되면서 인수위원회는 기존의 금융감독체계를 개편하기 위해 정부조직개편 차원의 검토를 시작하였다. 그때까지의 금융감독체계는 재정경제부²⁾가 금융정책을 담당하고, 금융감독의 경우에는 이를 감독정책업무와 감독집행업무로 세분화하여 감독정책업무는 금융감독위원회가 수행하고, 금융기관에 대한 실제 감독집행업무는 금융감독원이 수행하는 3단계의 중층적 감독체계의 구조로 되어 있었다.

이와 같은 금융감독체계는 금융정책과 금융감독을 분리함으로써, 정치적 또는 정책적 판단에 따라 금융감독이 영향을 받아 발생할 수 있는 금융시스템 불안정 등의 문제를 방지하는데 있어서는 일정 부분 효과적이었다고 볼 수 있다. 그러나 3단계의 중층적 감독체계로 인해 각 기관 사이의 업무영역이 중첩되고 금융정책업무, 감독정책업무, 감독집행업무 간의 구분이 모호한 경우가 발생하여 조직 운영상 비효율을 유발하였다. 특히, 이러한 중층적 감독체계는 감독대상인 금융기관의 부담 가중을 초래하고 금융시장의 갑작스러운 변화나 위기 발생시 효과적으로 대처하기 곤란하다는 문제점도 지적되었다(최홍식, 2010: 40).

이러한 문제점을 해결하기 위해 이명박 정부는 2008년 금융위원회의 신설을 통해 금융감독 단계를 기존의 3단계에서 2단계로 축소함으로써 중층적 감독체계로 인해 발생할 수 있는 비효율성을 시정하였다. 또한, 금융시장환경 변화에 대한 대응성과 금융정책의 적시성을 제고하는 한편, 금융감

2) 본 논문에서는 舊 재무부 또는 재정경제원을 포괄하여 말하며 이하 재경부라 한다.

독원의 경우에는 공적 민간기구로 존속하되 기존에 겸임으로 되어 있던 금융감독위원장과 금융감독원장 직위를 분리하여, 신설되는 금융위원회에 대한 금융감독원의 독립성을 제고하는 내용을 골자로 2008년 금융감독체계를 개편하였다.

그러나 2008년 금융감독체계의 개편은 다음과 같은 문제점들을 내포하고 있었다. 우선, 국제금융과 국내금융 업무를 각각 다른 조직에서 관장하도록³⁾ 감독체계가 구축되는 등 효율의 관점에서 통합되어야 할 기능을 분리하였다는 점이다. 특히, 금융의 국제화·개방화가 급속히 진전되고 있는 현대 국제금융시장 환경에서 금융정책을 국제와 국내로 구분한 것은 다소 무리가 있어 보였으며, 이는 결국 2008년 글로벌 금융위기의 파장이 국내 금융시장에 큰 충격을 주었음에도 불구하고 정책당국의 대응이 비효율적일 수 밖에 없는 결과를 초래하였다. 두 번째로 지적하고 싶은 문제점은 국무총리 산하의 합의제 행정위원회로서의 금융위원회가 가지는 한계점에 대한 부분이다. 현재와 같이 급속하게 변화하는 금융환경 하에서는 강력한 리더쉽과 타 정부부처와의 긴밀한 공조·협력을 통한 적시의 금융정책결정이 필요하지만, 현행 금융위원회는 합의제로 인한 사무처리의 지연과 기민성의 부족, 책임관계 및 권한의 불명확성 심화, 여타 행정기관과의 효율적이고 시의적절한 협조의 불비 등의 문제점을 내포하고 있다. 또한, 정부기구인 금융위원회와 민간기구인 금융감독원의 중층 구조로 인한 감독 비효율성이 여전히 존재하였다.

이후 2009년 초부터는 한국은행법 개정논의와 연계된 금융감독체계 개편논의가 국회 기획재정위원회를 중심으로 수개월간 진행되었다. 당시 개정안에는 한국은행 설립목적에 ‘금융안정’ 추가, 한국은행의 ‘단독조사권’ 신설 등에 관한 내용이 포함되어 있었다. 하지만 동 개정안에 대해서는 한국은행과 기획재정부를 관할하는 국회 기획재정위원회와 금융위원회 및 금융감독원을 관할하는 국회 정부위원회 사이에 의견차이가 발생하여, 정부와 한국은행간의 전통적인 갈등이 국회 내 위원회 간 갈등으로 확산되는 양상을 보였다.

3) 2008년 2월 금융부처 개편으로 기획재정부와 금융위원회가 국제금융과 국내금융을 분할 관장하게 되었다.(「정부조직법」 제23조제1항 및 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제17조제1호)

최근에는 저축은행의 부실사태가 온 국민의 관심사가 되면서 현행 금융감독체계가 잘못되어 이런 사태가 초래됐다는 지적이 크게 일고 있다. 금융감독원의 감독독점이 감독기관과 저축은행의 유착관계를 가져왔고 부실감독을 초래했다는 지적과 함께 한국은행에 단독 검사권을 부여해야 한다는 주장과 예금보험공사에도 단독 검사권을 부여해야 한다는 주장 등이 나오고 있는 것이다. 또한, 국회에서는 잠시 소강상태에 있던 한국은행법 개정안을 다시 수정하여 통과시키자는 논의도 제기되고 있다.

그러나 금융감독체계 개편 문제는 한은법 개정을 통해 한국은행에 단독 검사권을 부여하는 등의 접근만으로는 현행 감독체계의 문제를 더욱 심화시키는 결과를 초래할 뿐이다.

따라서 그동안 10여년 이상 운영되어 온 통합감독체제는 어떠한 장점과 문제점이 있었는지, 또 국제적 감독개편 방향과 정합성이 있는지 등을 살펴보고, 정부기구와 일부 민간기구의 역할 분담, 국제금융과 국내금융 업무의 분담, 중앙은행과 감독기구의 역할 분담 등은 어떠한 법적 근거를 가지고 나누어야 하는지에 대한 종합적인 고찰이 있어야 할 것이다.

현재 국무총리실에 구성된 ‘금융감독혁신 TF’에서 이 문제를 검토하고 있는데, 동 태스크포스의 작업결과가 나오면 이것은 금융감독혁신에 대해 결론을 내는 것이 아니라 금융감독체계 개편에 대한 새로운 논의의 출발점이 될 것이다. 학계, 금융계 등 각계의 이해관계자로부터 다양한 주장이 제기될 것이며, 국회에서는 이를 토대로 다시 새로운 논의가 시작될 것이다. 또한, 이 문제는 새로운 정부가 출범할 경우 가장 중요한 문제의 하나로 검토될 것이며, 정부출범 이전부터 공약의 형태로 제시되기도 할 것이다.

본 연구에서의 금융감독체계 개편에 대한 논의는 이러한 문제인식을 바탕으로 출발하여, 금융위원회와 금융감독원을 중심으로 편제되어 있는 현행 금융감독체계를 구조적으로 분석·평가하고 미국, 영국 등 해외 주요국의 금융감독체계 개편 사례를 살펴본 뒤, 금융시스템의 안정 및 금융산업의 경쟁력 제고를 위해 우리나라의 현실에 적합한 금융감독체계 개편방안을 모색하는 것을 연구의 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

금융산업에 관해서는 매우 다양한 주제의 논의가 가능하지만, 본 논문에서는 금융정책과 금융감독을 효율적으로 수행하기 위한 금융감독행정 및 금융감독체계에 관한 문제에 초점을 맞추어 논의를 전개하도록 하겠다.

이와 같은 논의 전개를 위해, 본 논문은 1997년 IMF 경제위기 이전의 금융감독체계와 IMF 경제위기 이후 1998년부터 2007년까지의 금융감독체계, 그리고 2008년 금융위원회 출범을 기준으로 개편되어 유지되고 있는 현행 금융감독체계 및 해외 주요국의 금융감독체계를 연구대상으로 하였다.

연구방법은 이론적 연구를 중심으로 수행하였으며, 앞서 언급한 연구목적 달성을 위하여 우리나라의 금융감독체계와 미국, 영국 등 해외 주요국의 금융감독기구 및 금융감독체계 등에 대한 학계 및 연구단체의 논문과 연구보고서, 금융감독기관들의 조사자료, 각종 국제기구의 연구자료 등에 대한 문헌연구를 기반으로 연구를 진행하였다. 특히, 감독체계의 문제점은 통합금융감독기구의 설립 이후 학계 및 사회적으로 논의된 사항을 대상으로 분석하는 방법과 해외 주요국의 금융감독체계와 비교분석하는 방법을 사용하였으며, 이러한 분석결과를 토대로 우리나라의 현실에 적합한 감독체계의 개편방안을 모색하는 방법을 사용하였다.

본 논문은 총 6장으로 구성되어 있으며, 다음과 같은 사항을 연구의 기본방향과 연구범위로 하여 고찰하고자 한다.

제1장에서는 연구의 목적과 범위를 명확하게 하여 이 논문의 논의 방향을 제시한다.

제2장에서는 금융감독과 관련된 이론적 배경을 살펴본다. 우선, 금융감독의 개념, 필요성 및 유형 등 금융감독의 이론적 근거를 살펴본 후, 이를 바탕으로 하여 금융감독제도에 대하여 살펴본다. 다음으로는 금융감독체계의 개념, 중요성, 유형 등에 대한 고찰을 바탕으로 본 논문의 주요 연구대상인 금융감독체계의 일반 이론을 살펴본다. 또한, 금융감독체계 개편에 관한 기존연구 및 본 연구와 관련된 선행연구를 검토하고, 이후 본 연구의

논의 전개를 위한 분석틀을 제시한다.

제3장에서는 한국 금융감독체계의 변천에 관하여 살펴본다. 그동안 우리나라의 금융감독체계가 수평적으로는 분리형에서 통합형으로 변천해온 모습, 그리고 수직적으로는 이층구조, 삼층구조 등으로 변천해온 모습을 살펴본 뒤, 각각의 감독체계 하에서의 문제점은 무엇이었는지 분석한다.

제4장에서는 우리나라와 해외 주요국의 금융감독체계 현황을 분석한다. 우선, 한국의 현재 감독체계와 외국의 감독체계 사례에 대해 살펴본다. 특히, 분리형에서 통합형으로 개편했던 영국, 일본, 호주, 독일의 사례들을 살펴보고, 아울러 대표적인 분리형 감독체계를 계속 채택하고 있는 미국의 사례도 살펴본다. 이후, 이들 국가들의 운용실태 및 최근의 개편 논의 등을 분석하여 우리나라 금융감독체계에 참고할 수 있는 부분들이 무엇인지 분석한다.

제5장에서는 우리나라 금융산업의 발전과 장기적인 관점에서의 국제 경쟁력 확보를 위한 금융감독체계의 개편방안을 모색하고자 한다. 제4장에서 언급한 미국, 영국 등 해외 주요국 금융감독체계의 최근 개편 사례 및 특징을 참고하고, 우리나라 현행 금융감독체계의 문제점을 극복·해소하기 위한 새로운 금융감독체계 개편방안과 금융감독기구의 효율적 감독업무수행 방안 등 개선방안을 제시한다.

제6장에서는 이상의 논의 내용을 요약하고, 우리나라 금융감독체계의 개편방안에 대해 종합 정리하여 결론으로 제시한다.

본 연구는 위와 같은 과정을 통하여 현행 금융감독체계의 문제점을 살펴보고, 해외 주요국의 금융감독체계와의 비교분석 등 다양한 검토 및 분석을 통해 국가 금융감독행정의 일부로서 금융감독체계의 개편 방안을 제시해 보고자 한다.

제 2 장 금융감독 및 금융감독체계의 이론적 배경

제 1 절 금융감독의 개념과 유형

1. 금융감독의 개념

금융(financing)이란 ‘경제주체간에 이루어지는 자금의 유통’을 의미하며, 금융시스템(financial system)은 금융시장과 금융기관 그리고 이들을 형성하고 운영하는 법규와 관행 등 금융활동과 관련된 총체적 금융제도를 의미한다(방영민, 2006: 12). 이러한 금융시스템은 가계나 개인 등 자금의 여유가 있는 경제구성원인 잉여주체와 기업 등 자금이 필요한 경제구성원인 부족주체간에 자원의 흐름을 원활히 해주는 역할을 수행한다.

금융시장은 자금의 유통이 이루어지는 장소로, 반드시 특정 지역이나 건물 등 구체적 실체에 한정하여 말하는 것은 아니며, 자금의 수요와 공급이 정보시스템에 의하여 유기적으로 이루어지는 추상적인 유통체계 일반을 지칭하는 것이다(강병호·김석동, 2009: 3). 이러한 금융시장의 자금 수요자와 공급자 사이에서 중개역할을 수행하는 자를 금융기관이라 한다(강병호, 2009: 3).

한편, 금융감독⁴⁾의 정의에 대해서는 다양한 의견이 존재하기 때문에, 일반적으로 합의된 정의를 찾기는 쉽지 않다. 따라서 금융감독에 대한 정의를 내리기 위해서는 우선 금융시장을 규제해야 하는 이론적 근거들을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

금융시장을 규제해야 하는 논거들로서는 자기보호가설, 변증법가설, 공공이익가설 등 많은 이론들이 제시되고 있다.

자기보호가설(capture theory)은 피규제자들이 규제자를 포획(capture)하여 규제자가 피규제자의 이해와 일치하는 정책을 취하게 하려는 경향이 있다는 것으로, 이는 사적 이익을 증대시키고자 하는 이해관계자들에 의해

4) 규제와 감독을 구분하는 경우도 있으나, 본 논문에서는 ‘규제’ 또는 ‘감독’의 용어를 광의의 ‘규제 및 감독’의 의미로 파악하고, 이 용어들을 동일한 의미로 혼용하기로 한다.

시장규제에 대한 수요가 발생한다는 이론이다.

변증법가설(regulatory dialectic hypothesis)은 새로운 규제가 변증법적으로 반복된다는 이론으로, 기존의 규제를 이용하는 집단이 발생하게 되면 이것을 방지하기 위한 새로운 규제가 도입되고 새로운 규제가 효과를 발휘하여 자본의 흐름을 재편하게 되면 다시 규제를 우회하는 집단이 나타나게 되어 이를 방지하기 위한 규제가 다시 반복된다는 것이다.

한편, 공공이익가설(public interest hypothesis)은 현재까지 가장 보편성을 가진 논리로 받아들여지고 있다. 공공이익가설은 그 이론적 배경을 시장실패(market failure)에서 찾고 있는데, 시장이 불완전경쟁상태에 있을 경우 개별 경제주체들의 효용극대화를 위한 행위가 사회적 후생의 극대화를 보장할 수 없기 때문에, 이런 경우 정부가 개입하여 사적 생산수준을 사회적 최적생산수준으로 접근시킴으로써 사회적 후생을 극대화시켜야 한다는 주장이다(강병호, 2009: 62-64).

본 논문에서는 앞서 언급한 금융시장 규제의 이론들 중 하나인 공공이익가설의 이론적 배경을 근거로, 금융감독을 ‘감독당국이 금융부문에 있어서 공익의 실현 및 사회적 후생 극대화를 위하여 금융기관, 금융시장, 금융수요자 또는 금융이용자 등에게 부과하는 일련의 포괄적 제약’으로 정의하기로 한다.

2. 금융감독의 필요성

금융업은 은행, 금융투자회사, 보험회사 등이 금융을 영업으로 하는 것을 총칭하는 것이기 때문에, 기본적으로 정부의 영역이 아니라 경제주체의 자유로운 경제활동이 보장된 사적경제의 영역이다. 따라서 개별 금융기관들의 자유로운 경쟁은 효율적인 금융시장 조성을 위한 전제조건으로 볼 수 있다.

하지만, 각 경제주체들의 효용극대화를 위한 이기적 행위는 전체적인 사회적 후생의 극대화를 보장할 수 없을 뿐만 아니라 자칫 시장의 실패를 초래할 우려가 있다. 이러한 시장실패의 주요원인으로는 경쟁제한적 행위

(anti-competitive behaviour), 불공정거래 행위(market misconduct), 정보의 비대칭성(asymmetric information), 시스템 불안정성(systemic instability) 등이 있으며(Carmichael, 2001: 3), 금융감독의 목적은 이와 같은 시장실패의 여러 요인들을 예방, 시정 또는 완화하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

따라서 금융감독에 대해서는 그 필요성이 인정되는 것이 일반적이며, 그 근거로는 금융시스템의 안정성 유지, 금융부분의 공정경쟁 제고, 금융소비자 보호 등을 들 수 있다.

1) 금융시스템의 안정성 유지

금융산업은 통화의 창출 및 그 파급효과를 통해 국민경제에 미치는 영향이 지대한 산업이기 때문에, 안정적인 국민생활 및 국가경제의 발전을 위해서는 금융시스템 전반의 안정성 유지가 무엇보다 중요하다.

그러나 실제로는 다양한 다수의 금융기관들이 서로 얽혀 있는 산업구조의 특성상 시스템 안정성은 쉽게 위협받을 수도 있으며, 이 경우 자칫 금융시스템 전체의 붕괴를 의미하는 시스템 위기(system crisis)를 초래할 수도 있게 된다.

만일 금융시스템 내의 어느 한 금융기관이 부실 등 다양한 원인으로 인해 유동성이 부족하여 고객의 예금지급요구에 응하지 못하는 지급불능 상황이 발생하게 되면 그 여파는 당해 금융기관에만 한정되지 않고 타 금융기관으로 파급되기 쉽다.

일반적으로 예금자는 지급능력이 충분한 금융기관과 그렇지 못한 금융기관을 분별하기 어렵기 때문에 어느 한 금융기관이 지급불능상태에 빠지게 되면 본인이 이용하고 있는 금융기관의 지급능력과 상관없이 일단 본인의 예금을 모두 인출하려는 성향을 보이게 된다. 이 경우 어느 한 금융기관의 지급불능사태는 다른 금융기관에 대한 예금인출사태로 쉽게 이어질 우려가 있으며, 이러한 과정이 반복될 경우 결국에는 전체 금융기관의 지급기능과 금융중개기능이 마비되는 시스템 위기로 이어지게 되어 국가경제 전체에 심대한 피해를 입히게 된다.

이와 같이 금융산업은 일부 금융기관의 부실로 인해 금융시스템 전체가 붕괴될 수도 있는 구조일 뿐만 아니라 국가 경제활동 전반에도 막대한 영향을 미치는 공공성이 큰 산업이기 때문에, 각 금융기관의 경영 건전성(soundness) 제고 및 전체 금융시스템의 안정성(stability) 유지를 위해 금융감독이 필요하다.

2) 금융부문의 공정경쟁 제고

금융산업은 일반적으로 규모의 경제⁵⁾가 존재한다고 여겨진다. 그러나 규모의 경제를 달성하기 위한 금융기관간의 과도한 경쟁은 자칫 금융시장에 제한된 소수의 거대 금융기관만이 생존하는 결과를 초래할 수 있고, 그렇게 될 경우 경제력 집중에 따른 지배권 남용문제를 발생시킬 수 있다.

다시 말해, 한정된 소수의 금융기관이 금융업을 지배할 경우, 특정 금융기관의 불공정한 의지에 따라 부실한 기업이 계속 존속할 수 있고, 반대로 성장 잠재력이 있는 기업이 제때에 금융자원을 배분받지 못해 파산하는 경우가 발생할 수도 있으며, 더 큰 문제는 특정 금융기관의 부실로 인하여 전체 금융시스템 자체가 불안해지는 경우가 초래될 수도 있다는 것이다.

이처럼 소수의 금융기관이 전체 금융시장을 지배하는 독과점적 시장구조가 형성될 경우, 다수의 경쟁자가 공정경쟁함으로써 달성될 수 있는 경쟁시장의 이점을 상실하게 될 뿐만 아니라, 금융시스템의 효율성 저해 및 금융체제 전반의 안정성에도 심각한 영향을 끼치게 되는 것이다.

따라서 경쟁의 제한이나 불완전한 경쟁으로 인해 시장이 자원배분의 본래 기능을 제대로 수행하지 못하는 시장실패 상황을 방지하기 위해서는, 금융기관에 공정하고 공개적인 경쟁을 유도하고, 금융 시스템 및 정보에 대한 합리적 접근성 등도 보장해야 하는데, 결국 이를 위해서는 금융부문에 있어서의 공정경쟁 제고를 위한 금융감독이 불가피한 것이다.

5) 규모의 경제란 기업이 생산규모를 늘릴수록 생산물당 평균비용이 감소하는 현상을 의미한다.

3) 금융소비자 보호

금융거래에 있어 또 하나 중요한 문제 중 하나는 금융기관과 금융소비자 사이의 정보의 비대칭성 문제이다. 금융기관의 경우 금융서비스 제공에 필요한 고객의 관련정보를 모두 파악하는 것이 쉽지 않으며, 이로 인해 때로는 소비자에 의한 역선택 및 도덕적 위험, 무임승차 문제 등이 발생하기도 한다. 그러나 정보의 비대칭성 문제와 관련해서는 금융소비자가 더 큰 문제를 안게 되는 것이 일반적이다. 금융기관의 정보가 충분히 공개되더라도 개별 소비자들의 경우 이를 수집하여 해당 금융기관을 적절히 분석·평가할 수 있는 능력을 갖추고 있지 못한 경우가 대부분이기 때문이다. 금융기관의 경우 일반국민으로부터 막대한 자금을 조달하여 운영하고 있기 때문에 금융기관이 부실화 될 경우 금융소비자에게 직·간접적으로 막대한 피해를 끼치게 된다. 또한 일반적으로 자산운용의 실패 등으로 인한 금융기관의 부실이 겉으로 드러나기까지는 상당한 기일이 소요되기 때문에 일반 금융소비자들이 이를 사전적으로 감지하고 대응하는 데에는 한계가 있다.

따라서 정보의 비대칭성 및 금융기관의 부실화 등으로 인해 발생할 수 있는 금융소비자의 피해와 손실을 방지하기 위해, 감독당국은 금융기관이 금융소비자의 권익 보호와 배치되는 방향으로 운영되지 않도록 금융기관을 지속적으로 감독해야 할 필요가 있다.

3. 금융감독의 유형

금융감독의 유형은 구분 방법에 따라 다양할 수 있지만, 금융감독 기능 또는 목적에 초점을 맞추어 구분하면 일반적으로 시스템 안정성 감독(systemic supervision), 건전성 감독(prudential supervision), 영업행위 감독(conduct of business regulation)으로 구분할 수 있으며, 각 유형의 개념은 다음과 같다(Hawkesby, 2000: 99-100).

첫째, 시스템 안정성 감독은 금융시스템이 개별금융기관이나 시스템이

야기하는 금융혼란(financial disturbance)을 견뎌내는 능력에 초점을 맞춘 거시건전성 감독을 의미하며 거시경제, 금융시장, 지급결제제도 등에 대한 감시 및 감독을 의미한다.

둘째, 건전성 감독은 개별 금융기관이 경기변동을 견뎌내는 능력에 초점을 맞추며 자본적정성, 신용리스크, 운영리스크, 건전성 지표, 내부통제시스템, 경영자의 자질 등을 종합적으로 검사 및 감독하는 것으로, 미시건전성 감독을 의미한다. 개별 금융기관에 대한 건전성 감독은 기본적으로 소비자보호를 위한 것이지만, 대형 금융기관에 대한 건전성 감독은 금융부문 전반에 대한 위협요인을 감소시키는 시스템 안정성 감독과도 밀접하게 관련되어 있다.

셋째, 영업행위 감독은 소비자보호에 초점을 맞추어 정보공시(information disclosure), 정직성(honesty), 무결성(integrity), 공정거래관행(fair business practice) 등 금융기관이 수행하는 고객에 대한 영업활동 측면을 감독하는 것을 의미한다.

한편, 금융감독의 유형은 감독대상에 따라 구분할 수도 있다. 금융산업의 시스템 리스크 방지와 개별 금융기관의 리스크 관리에 초점을 맞추는 금융기관감독과 금융시장의 공정성 및 효율성 제고와 투자자 보호에 주안점을 두는 금융시장감독으로 구분하는 것이 대표적이다(금융감독원 인력개발실, 2010: 12).

이상에서 설명한 금융감독의 여러 유형들은 서로 상충되거나 개념적, 물리적으로 분리할 수 있는 것이 아니라, 상호보완적인 관계로 이해되어야 한다. 구체적으로 살펴보면, 건전성 감독은 개별 금융회사의 파산 위험을 예방할 뿐만 아니라, 위협요소의 경제전반에 대한 파급효과를 줄이기 때문에, 결국 소비자를 보호하기 위한 필수적인 기본 요건이 되는 것이다. 따라서 어느 하나의 감독업무에만 중점을 두기보다는 여러 측면에 걸쳐 종합적이고 일관성 있게 감독정책을 추진해야 감독상의 시너지 효과를 창출할 수 있다.

제 2 절 금융감독의 내용

금융감독제도는 기본적으로 각국의 금융환경에 따라 자생적 발전과정을 통해 형성된 것으로서, 각 나라의 정치·경제·문화 및 사회적 제도에 따라 상이한 모습을 보이고 있다. 따라서 본 절에서는 우리나라의 감독제도를 중심으로 하여 금융기관 감독 및 금융시장 감독 측면에서 금융감독제도에 대해 살펴보기로 한다.

1. 금융기관 감독

1) 업무영역에 대한 규제

우리나라의 금융제도는 일부 겸업주의⁶⁾의 성격이 없는 것은 아니나 아직까지 원칙적으로 전업주의⁷⁾체제를 유지하여 오고 있다. 대부분의 겸영업무도 경쟁기반이 약해진 금융기관에게 경쟁력의 일부를 보전해 주거나 부실금융기관을 다른 금융기관에 인수시키는 과정에서 허용된 것으로 전업주의의 기본골격을 변경한 것은 아니다.

현재 우리나라는 은행, 보험, 금융투자업을 3대 권역으로 하여 각 권역별 핵심업무는 고유영역으로 인정하고 있으며, 이러한 고유업무에 대해서는 금융권역간에 진입장벽을 두어 경쟁을 어느 정도 제한하고 있다. 금융산업 내 경쟁 격화로 수익성이 낮아지는 경우 금융회사들이 수익성을 회복하기 위해 과도한 위험을 부담할 수 있기 때문에 대부분의 국가에서도 금융산업 내의 경쟁을 일반 산업에 비해 제한하고 있다.

그러나 금융산업 내 경쟁제한은 금융시스템의 효율성과 소비자의 후생을 저해하는 문제점 때문에, 최근 들어서는 경쟁제한 조치를 점차 완화하고 있는 추세이다. 구체적인 예를 살펴보면, 2003년 9월 간접투자자산 운용업무를 모든 금융회사에 허용하는 「간접투자자산운용업법」을 제정한데 이

6) 금융기관이 주된 업무 이외에 범위의 경계를 추구하여 여타 주변업무를 겸영하는 것을 의미한다.

7) 금융기관이 특수한 목적 또는 경쟁상의 비교우위에 따라 소수의 특정한 업무에만 전업하는 것을 의미한다.

어, 2007년 7월 증권, 선물, 자산운용 및 신탁회사 등의 업무를 통합한 「자본시장 및 금융투자업에 관한 법」을 제정하였다. 이러한 규제완화 추세는 금융하부시장의 균형적인 발전을 위해 완전한 겸업주의로 이행하기 보다는 현행의 은행, 보험, 금융투자업을 기본 영역으로 하는 전업주의를 유지하되, 점진적으로 겸업을 확대하는 방식으로 진행될 것으로 보인다(강병호, 2009: 93).

2) 금융회사 진입·퇴출 제도

금융중개기능을 수행하는 금융회사의 진입과 퇴출은 시장에 미치는 영향이 매우 크기 때문에, 금융회사의 진입과 퇴출에 대해서는 일정한 요건과 절차 등 규제가 필요하다.

우리나라의 경우 금융회사를 신설하거나 합병 또는 영업 양·수도를 통해 금융업을 영위하기 위해서는, 금융위원회의 인·허가 및 승인을 받거나 등록을 하여야 한다. 이와 같은 절차는 금융업을 수행하려는 자에 대해 일정한 자격요건을 갖추도록 함으로써 개별 금융회사와 금융시스템 전체의 안전성을 높이기 위한 것이다.

금융위원회의 설립인가 대상으로는 은행권역에서는 시중은행, 지방은행 및 외국은행 국내지점이 있고, 비은행권역에서는 상호저축은행, 신용협동조합이 있으며, 금융투자권역에서는 투자매매업자, 투자중개업자, 집합투자업자 및 신탁업자가 있고, 공통권역에서는 금융지주회사가 있다. 한편, 설립허가 대상으로는 비은행권역에서는 전업신용카드회사가 있으며, 보험권역에서는 생명보험회사, 손해보험회사, 제3보험영위회사가 있다. 설립등록 대상은 비은행권역의 여신전문업종에서 유통계 신용카드회사, 시설대여업자, 할부금융사 및 신기술금융사 등이 있다. 또한 금융투자권역의 투자자문업자, 투자일임업자, 보험권역의 보험설계사, 대리점, 중개사 등 보험영업을 담당하는 판매조직과 함께, 보험계리사, 손해사정사 등 보험상품의 설계나 보험금지급에 필요한 전문조직 등이 이에 해당한다.

금융감독당국은 금융업을 영위하려는 자에 대해서 법인성격의 적합성,

사업계획의 타당성, 자본금 및 주주구성과 설립·인수자금의 적정성, 발기인·대주주·경영진의 경영능력과 성실성 및 공익성을 확인한 후 인가 여부를 결정한다(방영민, 2010: 462).

3) 자기자본 규제제도

자기자본규제제도는 금융기관의 도덕적 해이 문제 등의 발생을 감소시키기 위해 행하는 규제로서, 금융기관의 영업활동에서 발생할 수 있는 손실을 흡수하고 예금자 및 채권자에 대한 변제능력 확충을 위해 금융기관에 대하여 일정수준의 자기자본보유를 의무화하는 제도이다.

금융회사는 일반기업과는 달리 예금 등을 통해 부채를 많이 조달할 수 있기 때문에 이를 고위험, 고수익 자산에 투자하여 초과수익은 자신에게 귀속시키고, 초과위험은 예금주와 투자자에게 부담시키려고 하는 도덕적 해이에 빠질 유인이 있다. 이에 따라 금융감독당국은 은행 등 금융기관의 도덕적 해이를 감소시키고 외부불경제 효과를 방지하기 위하여 금융기관으로 하여금 충분한 자기자본비율을 유지하도록 규제하고 있다(방영민, 2010: 466).

은행의 자기자본비율 규제제도로는 국제적으로 국제결제은행(Bank for International Settlement; BIS)의 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision; BCBS)⁸⁾의 권고안이 통용되고 있으며, BIS비율 규제제도라는 명칭으로 일반화되어 있다. BIS비율 규제제도는 은행의 자본적정성(capital adequacy) 확보와 국제영업을 영위하는 은행간의 공정한 경쟁을 위해 1988년부터 도입한 제도로, 도입 당시에는 신용리스크만을 감안하여 위험가중자산의 8% 이상의 자기자본을 보유하도록 의무화 하였으나(1992년말) 1998년부터는 시장리스크를 추가로 반영한 수정자기자본규제제도로 운영되어 오고 있다.

우리나라는 1992년 7월부터 경영지도기준의 하나로 신용리스크만을 감안한 BIS비율 규제제도를 운영하여 오다가 2002년 1월부터는 시장리스크

8) 현재 바젤감독위원회는 미국, 영국, 벨기에, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 스웨덴, 룩셈부르크, 스페인의 13개 회원국으로 구성되어 있다.

까지 포함하는 BIS비율 규제제도를 운영하고 있다. 그러나 금융기업의 고도화와 그간의 국제금융 위기 등 금융환경의 변화로 인해 동 제도의 실효성이 저하됨에 따라 바젤은행감독위원회는 2006년 말부터는 신용리스크 측정 방식을 바꾸고 운영리스크를 추가하여 자기자본 규모를 산정하는 신 BIS비율 규제제도와 시장규율 기능의 강화를 주요 내용으로 하는 신BIS 협약을 도입하였다. 동 제도의 경우 바젤감독위원회 회원국은 2007년초부터 시행하고 비회원국은 각국의 감독당국이 시행 여부 및 시행 시기를 자율적으로 결정할 수 있게 되어 있는 바, 우리나라는 2008년부터 시행하고 있다(강병호, 2009: 277-279).

한편, 금융투자업자에 대해서는 자기자본 관리제도로 영업용순자본비율 제도가 활용되고 있으며, 동 제도는 금융투자회사의 유동성 부족이나 손실 급증으로 인한 재무 불안을 사전에 예방하고, 영업이 중단된 경우에도 투자자의 재산을 변제할 수 있도록 충분한 유동성을 확보하게 하는 것이다.

감독당국은 영업용순자본비율을 150% 이상 유지하도록 의무화하고 있으며, 120% 이상 150% 미만인 경우에는 경영개선권고, 100% 이상 120% 미만인 경우에는 경영개선요구, 100% 미만인 경우에는 경영개선명령을 실시하고 있다. 동 제도의 기본적 논리는 금융투자회사의 즉시 현금화될 수 있는 자산규모가 상환의무가 있는 부채규모와 예상되는 손실위험규모의 합계액보다 크면 영업이 중단되는 경우에도 투자자의 재산을 차질없이 변제할 수 있다는 것이다(방영민, 2010: 523-524).

보험산업에 대해서는 보험회사의 재무건전성 및 지불능력 확보를 위해 향후 지급해야 할 책임보험금 대비 순자산비율을 100% 이상으로 유지하도록 하는 지급여력제도를 운용하고 있다.

지급여력이란 보험회사가 지급능력(solvency), 즉 보험계약자에 대한 보험금지급 의무의 이행능력에 필요한 자산 외에 추가로 보유하도록 하는 순자산 개념으로, 예기치 않은 미래 상황의 충격흡수장치(buffer)의 기능을 한다. 지급여력비율은 보험회사의 재무건전성을 측정하는 척도로서 지급여력금액을 지급여력기준금액으로 나눈 비율이다.

우리나라의 경우, 1997년 외환위기 발생이전까지는 현행의 지급여력제도

와는 달리 지급여력과 해약식 책임준비금을 비교하여 지급여력을 평가(생명보험사)하거나 보유보험료가 보험계약자 잉여금의 일정비율을 초과하지 못하도록 규제하는 방식(손해보험사)으로 지급여력규제를 운용하여 왔다. 그러던 중 우리나라는 1997년 IMF 경제위기로 인해 각종 금융관행 및 경영형태와 금융회사에 대한 감독수준을 국제기준에 부합되도록 개선할 필요가 있다는 반성과 IMF의 권고 등에 따라 1999년 5월부터 당시 EU에서 적용하고 있던 지급여력제도를 도입하여 현재까지 운용하여 왔다. 하지만, 현행 EU식 지급여력제도는 단순하여 운용의 편리성은 있으나 보험회사가 직면하는 다양한 리스크를 종합적으로 평가하여 필요한 자본금 요건을 산출하지 못한다는 한계가 지적되어 왔다. 이에 따라 현행 지급여력제도의 한계 극복 및 리스크 중심의 예방적, 선제적 감독체계 도입을 위해 2009년 4월부터 일본, 미국, 호주 등에서 적용하고 있는 위험기준자기자본을 국내 체계에 맞게 수정한 RBC(Risk Based Capital)제도를 도입하여 기존 EU식 지급여력제도와 병행 실시하고 있으며, 2011년 4월부터는 RBC방식의 지급여력제도만 허용되는 것으로 관련 규정을 개정하였다(금융감독원 인력개발실, 2010: 169-170).

4) 자산 보유 및 운용에 대한 규제제도

앞서 언급한 자기자본 규제제도는 금융회사가 고위험자산에 편중 투자하고자 하는 도덕적 해이를 간접적으로 억제할 수는 있지만, 고위험 부담 추구행위 자체를 완전히 예방하지는 못한다. 따라서 이러한 도덕적 해이 가능성을 해소하기 위해 감독기관은 금융회사의 자산 보유·운용에 대해 수익성과 자율성을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 직접적인 제한을 가하고 있다. 예를 들면, 은행에 대해서는 주식과 상환기간 3년 이상 유가증권에 대한 투자한도를 자기자본의 60% 내로 제한하는 등 고위험자산에 대한 투자 한도를 부과하는 한편, 동일 차주에 대한 신용공여한도를 자기자본의 25% 이내로 정하는 등 특정 개인 또는 집단에 대한 편중여신을 제한하고 있다. 또한, 비금융자회사는 전산센터, 연구소 등 금융업과 밀접

한 관련이 있는 것만 허용하는 등 금융업과 관련이 없는 상행위를 영위하는 것을 금지하고 있다.

그러나 금융의 국경이 허물어지는 글로벌 경쟁시대가 도래함에 따라 금융회사의 자율성과 경쟁력을 제고하기 위해 자산 운용·보유에 대한 제한은 보다 신축적이고 간접적인 방향으로 바뀌고 있는 추세이다(금융감독원 인력개발실, 2010: 15-16).

5) 금융회사에 대한 검사제도

검사란 금융기관의 건전경영 확보 및 신용질서 유지라는 금융기관 감독의 목적을 달성하기 위한 종합적인 감독수단으로서 금융기관의 경영실태를 상시적으로 모니터링하고 정기적 혹은 수시로 금융기관의 영업실태를 점검·확인하는 것이다. 금융기관 검사의 목적은 단순한 금융기관의 업태 파악 및 이에 따른 사후조치에 그치지 아니하고, 검사결과로 인해 도출된 제반정보를 활용하여 보다 실효성 있는 각종 감독정책 및 금융정책을 수립하는데 있다고 할 수 있다.

검사는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제37조 및 개별 금융법령에 근거하여 이루어지고 있다. 감독당국은 제한된 인력으로 금융기관의 모든 업무를 검사할 수 없기 때문에, 상시감시활동을 통해 금융기관의 재무상태와 문제점을 사전에 파악하고, 실제의 검사활동은 중요성의 원칙에 입각하여 우선순위에 따라 선택과 집중의 방식으로 수행하고 있다.

한편, 최근의 검사업무는 감독법규 위반에 대한 제재나 잘못된 사안에 대한 사후교정 기능에 중점을 두었던 과거 방식에서 탈피하여, 건전성 검사의 효율성을 제고하기 위해 주요 건전성지표에 대해 상시적인 모니터링을 하는 상시감시비중을 확대하고 있으며, 금융권역의 통합화와 금융지주회사의 출범 등에 대응하기 위해 금융그룹별로 주검사국을 지정하는 등 통합·연계검사도 추진하고 있다. 또한 금융기관의 내부금융사고 예방 등을 위해 내부통제제도를 지속적으로 개선토록 하고 있으며, 아울러 각 금융기관의 자체검사 등을 통해 자율적인 예방이 이루어지도록 하고 있다.

검사의 유형은 검사대상의 범위와 검사방법 등에 따라 다양하게 분류해 볼 수 있는데, 우선 종합검사는 검사대상기관의 업무전반에 대하여 종합적으로 실시하는 검사로서, 검사대상기관의 본점 또는 지점에 대한 정기검사가 이에 해당된다. 부문검사는 검사대상기관의 특정업무부문에 대하여 금융사고예방, 금융질서확립 또는 기타 금융감독정책 목적상 필요한 경우 실시하는 검사이다. 개별검사는 검사대상기관의 개별업무에 대하여 민원 또는 정보사항 등의 조사·확인목적상 필요시 실시하는 검사이다.

그리고 현장검사는 검사원이 당해 점포에 직접 임점하여 현물, 제장부, 전표 등을 점검하는 검사방법으로서, 검사의 가장 전형적인 형태이다. 이 검사방법은 검사자료와 관계서류를 직접 확인하는 한편 취급관련자의 의견을 청취할 수 있어 검사의 정밀도를 높일 수 있으나, 많은 인력과 시간을 투입하여야 한다는 점에 한계가 있다. 서면검사는 검사대상기관으로부터 청구한 검사자료를 검토·확인하는 검사방법이다. 이 검사방법은 금융기관의 업무 및 점포망 확대에 따라 날로 증가하고 있는 검사업무를 적은 인원이 효율적으로 수행하기 위하여 채택된 것으로서, 경비 및 인력의 절약을 기할 수 있으나 검사자료의 정확성이 전제되어야 검사의 효과를 거둘 수 있다(금융감독원, 2010: 242-244).

2. 금융시장 감독

1) 기업정보 공시

거래에 있어 협상능력(bargaining power)을 평준화시키기 위해서는 거래 당사자가 대등한 정보를 소지하여야 한다. 증권시장에서의 거래는 비대면거래라는 속성을 지니고 있어, 면식이 없는 거래 당사자들 사이의 거래를 원활화하기 위해서는, 거래 대상에 대한 정보소유가 반드시 필요할 뿐만 아니라 정보자체에 대한 불균등한 점유현상도 없어야 한다.

일반적으로 유가증권의 모집 또는 매출시 당해증권의 발행인이나 발행기업에 종사하는 임직원 등 기업내부자는 불특정 다수의 일반 투자자에

비하여 기업내용에 관해 우월한 지위에 있다.

따라서 이들 기업 내부자들이 직접 시장에 참여하거나 동 정보를 제3자에게 제공하여 이들로 하여금 시장에서 거래하게 하는 경우 선의의 투자자들은 커다란 피해를 입을 수 있다. 따라서 거래당사자간의 정보의 비대칭성을 해소하기 위해서는 정기적으로 혹은 수시로 내부자들로 하여금 관련 정보를 공개토록 하여 거래 상대방이 이를 알 수 있게 하여야 한다. 증권시장에 있어서의 기업공시제도(Corporate Disclosure System)가 필요한 이유가 여기에 있는 것이다.

우리나라의 경우 유가증권의 발행 또는 유통과 관련하여 그 발행회사는 발행하였거나 발행하고자 하는 유가증권에 대하여 투자자의 결정에 필요한 제반 사항을 충분히 공시하여야 하는 공시주의를 도입하고 있다. 전 세계적으로도 대부분의 국가에서는 공시주의에 입각한 정책을 펼치고 있다. 이는 오늘날과 같이 금융의 증권화현상이 급격히 진행되고 있는 사회에서 모든 경우에 대해 사전허가제도와 같은 규제를 펼치는 것이 물리적으로 어렵기 때문이다.

발행시장 공시는 발행되는 증권을 취득하는 투자자의 투자판단을 돕기 위하여 발행할 증권과 발행인에 대한 정보를 알리도록 한 제도이다. 이는 주로 공적인 감독기관에 증권의 발행에 대한 심사를 요청하는 서류인 증권신고서와 투자자에 대한 청약권유문서 성격의 투자설명서에 의하여 이루어지고 있다.

유통공시는 일단 발행되어 유통시장에서 거래되는 증권에 대한 투자판단이나 권리행사를 돕기 위하여 발행인의 경영활동 및 재무상태 등에 대한 정보를 알리도록 하는 제도이다. 이는 사업보고서 및 반기·분기보고서의 제출과 관련된 정기공시, 기업의 경영활동 등에 영향을 미치는 중요한 사건의 발생 또는 중요한 결정이 있을 경우 공시하도록 하는 주요사항보고서로 구성된다. 한편, 거래소가 운영하는 유통공시제도로는 종전의 주요경영사항보고를 시장에 공시하도록 하는 수시공시와 함께 조회공시 및 공정공시제도 등이 있다(금융감독원 인력개발실, 2010: 421-422).

2) 불공정거래 규제제도

증권·선물시장에는 불특정 다수인의 참가와 정보의 비대칭성 등으로 인해 가격 메커니즘이 왜곡되거나 사기적인 거래행위가 일어날 가능성이 항상 존재하는데, 이를 불공정 거래라고 한다. 불공정거래는 자본시장에 대한 신뢰성을 하락시켜 건전한 투자자의 시장이탈을 발생시키는 원인이 될 수 있다.

불공정거래는 좁게는 증권거래질서의 공정성과 투자자의 신뢰를 훼손시키는 사기적인 거래 행위를 의미하며, 넓게는 유가증권의 발행 및 유통의 전 과정에서 일어나는 각종 신고의무 위반 등 증권시장의 질서를 훼손하는 일체의 행위를 의미한다. 불공정거래의 유형으로는 미공개정보의 이용이나 시세조종 등 협의의 불공정거래행위가 대표적이다.

현재 우리나라에서는 불공정거래 행위의 방지를 위해 여러 제도들이 운영되고 있다. 금융감독원과 한국거래소가 운영하고 있는 불공정거래 경보 시스템은 미공개정보의 이용행위, 시세조정행위 등 사회적 해악이 큰 불공정거래 행위를 차단하기 위해 도입된 제도이다. 이 시스템은 단기간에 주가상승폭이 매우 커서 불공정거래의 가능성이 큰 종목을 투자주의, 투자경고, 투자위험의 3단계로 구분하여 공표함으로써 일반투자자들의 추종매매를 억제하는 역할을 한다.

한편, 불공정거래 행위는 대부분 형사 처벌의 대상이므로, 감독당국은 거래소로부터 통보된 혐의사항, 일반인 제보, 자체에서 포착한 혐의사항 등을 단서로 조사를 실시한 후, 혐의가 입증된 경우에는 이를 검찰에 통보하며, 검찰에서는 보강수사를 거쳐 관련자를 형사처벌하고 있다(방영민, 2010: 523-524).

3) 회계 감독·감리

금융감독당국은 기업정보 공개의 표준화와 투명성 제고를 위해 기업회계기준을 제정하여 시행하고 있다. 다만, 동 기업회계기준에 업계의 합리

적 관행과 학계의 의견을 합리적으로 반영하기 위해 한국회계기준원이 기준의 제·개정업무를 위탁받아 처리하고 있다. 금융위원회는 이해관계인의 보호, 국제적 회계처리기준에의 합치 등을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 증권선물위원회의 심의를 거쳐 기준제정 업무를 위탁받은 한국회계기준원에 대하여 회계처리기준의 내용을 수정할 것을 요구할 수 있으며, 이 경우 한국회계기준원은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. 또한 지배·종속의 관계에 있는 경우 연결재무제표를 작성하도록 하여 연결실체에 대해 회계투명성을 제고하고 있다.

또한, 우리나라는 기업이 회계처리 및 보고를 함에 있어 준수하여야 할 회계처리기준을 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 의거 명문규정으로 제정하고 있다. 외부감사 대상회사는 반드시 동 기준을 준수하여 재무제표를 작성하여야 하며, 감사인은 기업이 작성한 재무제표가 기업회계기준에 따라 적정하게 작성되었는지 감사하고 감사의견을 표명하도록 하고 있다. 금융감독당국은 금융회사의 회계처리 및 외부감사인의 감사결과와 절차의 적정성에 대한 감리업무를 통해 회계투명성 및 재무제표의 신뢰성을 제고하고 있다(금융감독원 인력개발실, 2010: 18).

제 3 절 금융감독의 체계

1. 금융감독체계의 개념

금융감독체계에 대한 개념 정의는 학자에 따라 다양하여 일반화된 정의를 찾기 어렵다. 금융감독체계의 개념을 ‘금융감독의 주체와 객체 및 절차의 흐름을 의미하는 것’으로 파악하는 견해(정순섭, 2003: 20)가 있는가 하면, 금융감독을 행하는 주체의 측면에서 ‘금융감독기구의 조직과 구성’의 문제로 바라보는 견해(강현호, 2003: 122)도 있다. 본 논문에서는 금융감독체계의 개념을 위의 두 가지 견해 중 후자인 금융감독기구의 조직과 구성의 의미로 사용하기로 하겠다.

2. 금융감독체계의 중요성

금융감독 및 규제에 관한 기존의 연구들은 대부분 금융감독의 목적과 감독 수행과정의 효율성 등의 문제를 주로 다루어 왔기 때문에, 금융감독 체계의 문제는 그동안 학문적 연구주제로는 주목을 끌지 못했었다. 그러다가 1980년대 중반에 이르러서야 비로소 감독체계의 문제가 북부 유럽 3국(노르웨이, 스웨덴, 덴마크)과 호주, 캐나다, 영국 등 일부 국가에서 정책적·학문적 연구 대상으로 부상하게 되었고, 이후 이러한 논의들은 이들 국가에서 통합감독체계의 도입으로 구체화되었다(김홍범, 2001: 146).

일반적으로 금융감독체계는 감독기관의 구성 등 단순히 행정적 차원에서 끝나는 문제가 아니며 다음과 같은 몇 가지 점에서 감독의 효율성과 관련된 중대한 문제로 볼 수 있다(Goodhart, 1998: 183).

우선, 금융감독체계가 어떻게 설정되느냐에 따라 금융감독을 수행하는 인력이 보유하는 전문지식과 경험 그리고 감독기관의 조직문화가 장기적으로 영향을 받기 때문에 금융감독체계는 금융감독의 효율성에 중대한 영향을 미치게 된다. 예를 들어 감독업무에 대한 비대칭적 평가⁹⁾ 때문에, 조직운영상 독립성이 낮은 감독기관의 사회적 지위와 그 기관에 근무하는 임직원의 성취동기 및 자질은 그렇지 않은 경우에 비해 현저하게 저하될 수 있다. 그리고 이러한 경향은 특히 한국과 같은 유교문화권의 신흥시장국(emerging market)에서 두드러진다고 볼 수 있다.

또한, 감독관련 기관간에 책무의 배분이 명료하지 않은 경우에는 기관간 불화로 이어져 감독효율이 떨어질 수 있기 때문에, 갈등이나 행정적 이해상충의 가능성이 큰 사회구조 하에서는 정교하게 고안된 금융감독체계를 통해 금융감독의 효율을 제고할 수 있는 여지가 더욱 클 것이다. 그리고 정치논리가 경제논리를 압도하는 일이 빈번한 상황에서는 감독기관의 운영상 독립성을 보장하기 위해서라도 감독체계의 적절한 설계가 매우 중요

9) 감독업무란 “아무도 고마워하지 않는 업무(thankless task)”이다(Goodhart, 1998). 즉, 규제감독기능을 훌륭하게 수행해도 감독당국을 칭찬하는 사람은 아무도 없고, 일이 잘못되어 금융기관이 도산하더라도 하면 감독당국이 집중적으로 비난받게 된다.

할 수 있다. 이외에도 감독목적간 상충으로 인해 발생하는 문제들의 해결 측면에서도 감독체계는 매우 중요한 의미를 가진다. 기본적으로 감독의 목적이 복수인 경우 감독목적간 충돌이 발생할 수 있는데, 이러한 충돌을 해결하는 능력은 감독체계가 어떻게 고안되어 있는가에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 또한 감독체계의 형태에 따라 과다감독에 의한 중복규제나 과소감독에 의한 사각지대가 발생할 수도 있고 감독비용도 달라질 수 있다는 점에서 감독체계의 중요성을 다시 한 번 생각해 볼 수 있다(김홍범, 2001: 146-147).

3. 금융감독체계의 유형

금융감독체계의 유형은 감독기구의 편성구조에 따라 다양한 분류가 가능하지만, 최적의 감독기관 구조를 고안하는데 있어 주요 논점 중 하나는 감독기구의 수효(數效) 문제인 단일 감독기구와 다수 감독기구의 문제로 요약될 수 있다. 통상은 수평적인 관점에서 감독기구의 수효에 따라 감독체계의 유형을 통합형인지 분리형인지 구분한다. 은행, 증권, 보험 등 분야에 따라 각각의 감독기구가 있으면 분리형이라 하고, 단일 감독기구가 모든 분야를 감독하면 통합형이라 한다. 금융감독체계의 유형은 특별히 수직적인 관점에서 수효를 따져 구분하지는 않지만, 우리나라의 경우에는 수직적인 관점에서도 감독기구의 수효가 변화하여 이에 대한 논의도 중요하게 다루어진다. 이에 따라 금융위원회와 금융감독원의 통합 등 수직적 구조에 대한 논의도 중요한 이슈로 대두되고 있다.

1) 수평적 관점에서 본 금융감독체계의 유형

(1) 통합형 금융감독체계

통합형 금융감독체계는 원칙적으로 단일 규제감독기관이 금융시장에서 거래되는 모든 금융상품과 금융기관 및 최종수요자를 포함한 모든 시장참

여자에 대해 규제감독을 행하는 것을 의미한다. 그러나 통합형 금융감독체계의 구체적인 형태와 방식 등은 각국의 금융시장 발전 정도 및 경제·문화·사회적 차이에 따라 다양한 모습을 보이고 있다.

금융산업은 과거에 단순한 형태의 금융상품만을 판매하던 시대와는 달리, 금융환경의 급격한 변화에 따른 다양한 복합금융상품의 등장으로 인해 나날이 복잡해지고 다변화 되어가고 있다. 이로 인해 금융상품의 업권별 구분은 날로 모호해지고 있으며, 각 금융업권간의 뚜렷한 경계도 무너지기 시작함에 따라 수평적 통합 금융감독체계가 등장했다고 볼 수 있다.

그리고 또 다른 측면에서 살펴보면, 전통적인 각 금융업권의 영역을 넘어 여러 금융업종을 겸업하는 금융지주회사의 등장으로 인한 금융산업의 근본적 변화는 수평적 통합 금융감독체계의 출현을 더욱 촉발시켰다고 볼 수 있다.

이러한 금융감독체계의 통합은 1986년 3월 노르웨이의 BISC(Banking, Insurance, and Securities Commission)가 설립됨으로써 본격적으로 시작되었다고 할 수 있으며, 1988년에는 덴마크, 1991년에는 스웨덴에서 통합감독기구가 설립되었다. 그 후 1990년대 후반에 들어서는 일본, 영국, 호주 등이 통합형 금융감독체계를 도입하였으며, 우리나라에서는 영국의 금융감독 개혁 사례를 모델로 하여 1998년 4월 금융감독위원회와 1999년 1월 금융감독원이 설립되었다.

i. 단일 통합감독기구 모델

단일 통합감독기구 모델(Single Integrated Regulator Model)은 건전성 감독과 영업행위 감독을 단일 감독기관이 수행하는 감독체계로서, 이러한 방식을 채택한 대표적인 국가로는 한국, 영국, 일본 등이 있다. 한국에서는 금융위원회·금융감독원, 영국에서는 FSA(Financial Services Authority), 일본에서는 금융청이 모든 금융기관의 건전성 규제와 영업행위 규제를 일괄해서 담당한다. 다만 이 경우에도 우리나라는 의결기구로서의 금융위원회와 집행기구로서의 금융감독원이 분리되어 있어 통합형 감독체계의 모

형 중 수직적 통합은 이루어지지 않았다는 점에서 양자가 통합되어 수직적 통합 모형을 갖춘 영국이나 일본과는 다소 차이가 있다.

영국의 경우 통합감독기구인 FSA는 「1986 금융서비스법(Financial Services Act 1986)」 체제하에서의 규제기관이었던 증권투자위원회(Securities and Investments Board)가 명칭이 변경되어 1997년 10월 설립되었으며, 은행 및 단기금융시장에 대한 규제권한은 「1998 영란은행법(Bank of England 1998)」에 의거 영란은행에서 FSA로 이전되었지만, 그에 대한 규제권한의 통합적 부여가 완성된 것은 2001년 11월에 「2000 금융서비스·시장법(Financial Services and Markets Act 2000)」이 발효되면서 부터이다. 하지만, 동 법이 발효되기 전 FSA가 은행을 제외한 다른 금융분야에 대하여 행사한 규제 및 감독권한은 기존 감독기구들과의 계약을 기초로 한 것이었다.

<표 2-1> 단일 통합감독기구 모델

감독기구	단일 통합감독기구		
감독기능	미시건전성 감독	거시건전성 (시스템 안정성) 감독	영업행위 감독
감독대상 금융기관	은행 보험회사 금융투자회사	은행 보험회사 금융투자회사	은행 보험회사 금융투자회사

자료 : Lumpkin(2002)

ii. 쌍봉형 감독기구 모델

쌍봉형(Twin-Peaks) 감독체계는 금융기관의 건전성 감독(prudential supervision)과 영업행위 감독(conduct of business supervision)을 각기 다른 기관에서 수행하는 것을 지칭한다. 이는 단일 금융감독기관에 모든 규제기능을 집중하지 않고 있다는 점에서 다원적인 구성이라고 표현할 수도 있지만, 그 기준이 금융기관이나 상품별 차이가 아니라 규제목적 또는 기능의 차이에 기초하고 있다는 점에서 통합감독체계의 한 모델로 인정되고

있다(정순섭, 2003: 20-22).

쌍봉형 감독기구 모델을 지지하는 논거는 두 가지 정책목표의 달성을 위해서는 별도의 감독기관이 각각의 감독목적을 수행해야 어느 한 감독목적에도 소홀하지 않을 수 있다는 것이다(Goodhart, 1998: 158). 즉, 동일 감독기관이 상충 가능성이 있는 두 가지 감독목적에 동시에 수행할 경우에 하나의 감독 목적을 위해 다른 하나를 양보해야 하는 상황이 발생할 수 있다는 논리이다.

감독목적의 상충은 두 가지 상반된 형태로 나타날 가능성이 있다. 첫째는 재무 건전성 문제가 오랫동안 주된 관심을 받아 왔기 때문에 건전성 감독이 금융소비자 보호 문제에 비해 상대적으로 중시될 가능성이 있다. 우리나라의 경우가 이에 해당된다고 볼 수 있다. 둘째는 건전성 저해의 결과는 일반적으로 서서히 나타나기 쉽고 정치적 이해관계에서 보다 자유로울 수 있는 반면, 금융소비자 보호 저해의 결과는 비교적 빠른 시일 내에 나타나고 정치적·사회적 문제로 비화되기 쉽기 때문에 평시에 건전성 감독이 금융소비자 보호보다 부차적인 것이 될 가능성이 있다는 것이다. 영국의 터너보고서(FSA, 2009)는 영국의 FSA가 두 가지 정책 목표 중에서 금융소비자 보호를 더욱 중시하는 문제점이 있었다고 지적하고 있다(노형식, 2010: 4).

이러한 쌍봉형 감독기구 모델을 채택한 대표적인 국가는 호주와 네덜란드에 있는데, 호주는 1998년 세계에서 처음으로 쌍봉형 금융감독체계를 도입하였으며, 네덜란드가 2004년에 그 뒤를 이었다.

호주는 규제 목적 또는 기능에 따라 각각 별도의 규제기관을 두고 있는데, 금융기관에 대한 건전성 감독은 호주 건전성규제청(Australian Prudential Regulation Authority; APRA)이 담당하며, 금융기관의 영업행위 감독은 호주 증권투자위원회(Australian Securities and Investments Commission; ASIC)가 담당하고 있다.¹⁰⁾

호주 중앙은행(Reserve Bank of Australia; RBA)은 명시적인 거시건전성 규제기관은 아니지만, 통화정책을 통해 금융시스템 안정을 도모하며

10) APRA의 설립근거법은 「Australian Prudential Regulation Authority Act 1998」이며, ASIC의 설립근거법은 「Australian Securities and Investments Commission Act 2001」이다.

APRA, ASIC, RBA, 호주 재무성으로 구성된 금융규제협의회(Council of Financial Regulators)의 의장을 담당하고 있다.

네덜란드의 경우 네덜란드 중앙은행(De Nederlandsche Bank; DNB)이 건전성 감독을 맡고 있으며, 영업행위 감독은 금융시장청(Authority for the Financial Markets; AFM)에서 맡고 있다. DNB와 AFM 모두 재무부(Ministry of Finance)의 감독을 받으며 금융감독법(Wet op het financieel toezicht; Wft) 등을 통해 DNB와 AFM간의 감독상 협조에 대해 규정하고 있다. 또한 중복규제를 막고 감독의 효율성 증진을 위해 DNB와 AFM은 공동규약을 맺어 정보공유, 정책협의 등을 시행하고 있으며, 금융회사가 중복규제에 대해 신고할 수 있는 중복규제신고창구(Supervision Overlap Desk)를 두고 있다(노형식, 2010: 6).

<표 2-2> 쌍봉형 감독기구 모델

감독기구	건전성 감독기구		영업행위 감독기구
감독기능	미시건전성 감독	거시건전성 (시스템 안정성) 감독	영업행위 감독
감독대상 금융기관	은행 보험회사 금융투자회사	은행 보험회사 금융투자회사	은행 보험회사 금융투자회사

자료 : Lumpkin(2002)

(2) 분리형 금융감독체계

분리형 금융감독체계는 다수의 감독기구가 공존하는 감독체계로, 금융부문별 감독 모형(institutional supervision), 금융기능별 감독 모형(functional supervision), 감독목적별 감독 모형(supervision by objective) 등으로 분류(Di Giorgio, 2001: 6)가 가능하나 본 논문에서는 금융부문별 감독 모형을 중심으로 고찰하고자 한다.

금융부문별 감독 모형은 제공되는 상품 및 서비스와는 무관하게 은행·보험·증권의 각 금융부문을 각각의 금융감독기구가 규제하는 구조이다

(Carmichael, 2001: 3). 이러한 감독형태는 금융감독체계의 전통적 형태라고 볼 수 있으며, 금융기관별 업무활동 차이로 인해 금융기관별로 리스크 차이가 발생할 때 적합한 구조이다. 금융부문별 감독구조 하에서는 개별 금융기관의 모든 활동을 대상으로 감독업무가 수행되기 때문에 각 부문별 전문 감독기구도 시장실패의 다양한 원인을 모두 교정하기 위해 개입한다. 이 과정에서 범위의 경제가 실현될 여지가 있고, 각 금융기관은 부문별 단일 감독기구에 의해 규제되므로 효과적 통제가 용이할 수 있다.

그러나 금융기관의 활동범위와 업무가 다변화되면 서로 다른 금융부문에 속한 금융기관이라 하더라도 부분적으로 동일한 업무를 수행할 수 있게 되는데, 이렇게 되면 순수한 금융부문별 감독구조 하에서는 동일한 금융활동에 대해 규제가 서로 다르게 적용되는, 이른바 경쟁상의 왜곡 및 규제 차이(regulatory arbitrage)의 문제가 야기될 수 있다. 또한 개별 전문감독기구는 특정 부문의 금융기관을 감독하면서 여러가지 감독목적을 동시에 추구하게 되므로 감독목적 간에 상충이 존재하는 경우에는 그 감독활동의 결과가 효과적이지 못할 수도 있다. 게다가 각 전문감독기구는 자신의 감독대상 금융기관이 수행하는 모든 업무에 대해 나름대로의 규정을 마련, 적용해야 하므로 감독자원의 불필요한 낭비도 초래될 수 있다(김홍범, 2003: 12-13).

<표 2-3> 금융부문별 감독체계

감독기구	은행감독기구	보험감독기구	증권감독기구
감독기능	건전성 감독 시스템 안정 시장 행위 소비자 보호	건전성 감독 시스템 안정 시장 행위 소비자 보호	건전성 감독 시스템 안정 시장 행위 소비자 보호
감독대상 금융기관	은행	보험회사	금융투자회사

자료 : Lumpkin(2002)

2) 수직적 관점에서 본 금융감독체계의 유형

감독체계의 유형은 감독기구간의 수직적 통합여부에 따라서도 분류해 볼 수 있다. 학문적으로 금융감독체계를 이와 같이 분류하는 것은 찾아볼 수 없지만, 현재 우리나라의 경우에는 금융위원회와 금융감독원을 통합하자는 주장도 제기되고 있기 때문에 이러한 유형분류의 시도 역시 의미가 있다고 보여진다.

금융감독 관련 행정작용은 법령 제정, 법령 하에서의 감독관련 규정 제정, 금융 안정성 및 건전성 관련 각종 조치, 금융기관 설립 및 영업과 관련한 인·허가, 금융기관에 대한 검사·제재 등으로 분류해 볼 수 있다. 이러한 모든 행정작용을 단일기관(수평적 관점에서 통합형의 경우) 또는 같은 레벨의 여러 기관(수평적 관점에서 분리형의 경우)이 담당한다면 단층형이라고 할 수 있다.

법령제정과 산하감독기관에 대한 지시·감독을 할 수 있는 기관이 있고 그 기관의 하부에서 감독 및 검사 업무 등을 수행하는 기관이 있다면 복층구조라고 할 수 있다. 상하의 단계가 두단계로 되어 있으면 이층구조, 세단계로 되어 있으면 삼층구조라고 할 수 있다. 상부기관과 하부기관의 구분은 타기관에 대하여 그 기관이 감독하는 준거규정 및 법령을 제정하고, 기관장 등의 임명에 관여하며, 예산을 승인하고, 업무관련 지시·명령을 할 수 있는지 여부에 따라 가능할 것이다.

우리나라의 사례를 보면 1997년 이전에는 재정부에서 증권감독원, 보험감독원의 감독업무 수행시 준거할 법령 제정권을 가지고 있었으며, 기관장 임명 제청권, 지시·명령권 등도 보유하고 있었다. 따라서 이 기간 동안에는 증권감독원 및 보험감독원과 재 정부는 수직적인 관점에서 이층구조였다고 볼 수 있다. 1998년 이후에는 금융관련 법령제정은 재정부에서 하고 법령 하에서의 규정제정권은 금융감독위원회에서 하였다. 또한 금융감독 관련 인·허가 등도 금융감독위원회에서 하였는데, 구체적인 금융기관 검사 및 제재는 금융감독원에서 담당하였다. 따라서 이 시기에는 수직적으로는 삼층구조였던 것이다. 즉, 이 시기는 수평적으로는 통합유형에 속하였

고 수직적으로는 삼층구조였던 것이다. 2008년 이후에는 재정부의 금융관련 법령 제정권 및 금융정책 관련 권한이 금융위원회로 이관되었다. 따라서 이 시기에 와서는 수직적으로는 이층구조로 환원된 것이다.

해외사례 중 수직적으로 단층구조인 경우는 일본이 대표적이다. 일본은 금융청이 정부기관으로서 법령제정, 각종 인·허가, 검사, 제재 등 금융감독 관련 모든 권한을 보유하고 있다.

단층구조의 감독체계는 피감독기관이 상대하는 감독기관이 하나이기 때문에 감독의 방향성이 일관적이며 명확하다는 장점이 있다. 또한, 감독기관의 의사결정 및 집행이 신속하고 효율적인 것도 장점이다. 그러나 외부기관의 견제가 없기 때문에 감독기관의 전횡 및 권한의 집중 등으로 인해 문제가 발생할 우려도 있다. 이와 반대로 이층구조 또는 삼층구조의 경우 감독기관별 감독지시 방향이 상이할 경우 혼선이 생길 수도 있고 의사결정이 비효율적으로 이루어질 수도 있다는 문제점이 있다. 그러나 하부 감독기관에 대해 상급기관의 견제가 있어 하부 감독기관의 전횡을 방지할 수 있는 장점이 있다.

금융감독의 독립성 측면에서도 수직적 통합여부 문제가 중요하다. 이층 또는 삼층 구조의 금융감독체계에서 상부기관이 하부기관에 대하여 감독목적 이외의 목적으로 지시를 한다면 금융감독의 독립성이 훼손될 수 있다. 이런 과정에서 단층구조가 독립성이 강할 수 있다고 보여진다. 다만, 단층구조에서도 정치적, 비금융적 영향을 받아 독립성이 훼손되는 경우도 발생할 수 있으므로, 확일적으로 단층구조가 독립성이 더 강한 제도라고 할 수는 없을 것이다.

제 4 절 선행연구 검토

1997년 IMF 금융위기 이후 한국 금융감독체계에 관한 기존의 연구들은 주로 통합금융감독체계의 구축과 동 체계의 문제점에 초점을 맞추고 있다. 우리나라의 경우 1997년 말 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」 제정으로 금융감독기구가 통합되었고 2008년 2월에는 동법을 「금융위원회

의 설치 등에 관한 법률」로 개정함으로써 형식적으로는 금융감독체계의 통합 정도가 더욱 강화되었다. 그러나 아직까지도 금융감독체계의 개편에 대한 논의는 계속되고 있다. 그 이유는 당초의 개편취지에 맞게 감독기능이 제대로 작동되지 않고 있을 뿐만 아니라 제도 자체도 당초의 취지로부터 변질되었고 이후 계속된 금융환경의 변화에 따라 새로운 요구가 나타나고 있기 때문이라 할 수 있다. 이에 따라 한국 금융감독체계에 관한 많은 연구들은 올바른 방향으로의 감독체계 재·개편이 필요하다고 주장하고 있으며, 이러한 연구들을 정리하면 다음과 같다.

1997년 1월 우리나라의 재계, 금융계, 학계를 대표하는 31명으로 구성된 금융개혁위원회¹¹⁾에서는 지금까지 우리나라에서 금융감독과 관련하여 가장 권위 있는 전문가들이 모여 장기간 금융개혁방안을 논의하였다. ① 그간 다수의 감독기관이 중복적으로 금융감독 업무를 담당함에 따른 문제 개선, ② 이중 감독기관간 동일업무에 대한 감독의 기준·범위·강도 통일, ③ 감독의 책임소재를 명확히 하고 총괄 감독기능을 강화할 필요가 있다는 것이 그 추진배경이었다.

동 위원회에서 마련한 금융감독제도 개선방안의 기본방향은 다음과 같다. 우선, 금융자율화의 진전으로 인해 우려되는 금융의 불안정성에 능동적으로 대응하여 건전감독체제를 강화하고, 금융산업의 점업화 추세에 효과적으로 대응할 수 있도록 현행 기관중심의 금융감독에 기능중심감독을 접목하는 것이다. 또한, 종합적인 금융시장 감시기능 및 총괄 감독기능을 강화하기 위해 금융감독체계를 통합·일원화하고, 금융감독의 독립성 보장과 함께 전문성을 강화하며, 국제화·개방화에 대응하여 금융감독제도의 국제적 정합성을 제고하는 것이었다.

한편, 금융개혁위원회에서 제시한 금융개혁보고서(금융개혁위원회, 1997: 22-26)는 금융감독에 대한 최고의결기관으로 국무총리 소속의 합의제 행정기구인 금융감독위원회를 설치할 것을 제안하였다. 또한 중간감독기구로 은행·증권·보험감독원을 통합한 금융감독원을 설치하고, 통합예금보험기구나 증권·선물시장을 관장하는 증권선물거래위원회를 별도로 설치할 것

11) 위원장 박성용(전경련 부회장), 부위원장 김병주(서강대) 등 기업인 12명, 금융인 9명, 학계 및 전문가 10명으로 구성

을 제안하였는데, 동 보고서의 금융감독체계 개편 관련 주요내용은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 금융개혁위원회의 금융감독체계 개편방안

1. 금융감독위원회 설치 ☐ 금융감독에 대한 최고의결기관으로 금융감독위원회를 설치 ○ 금융감독위원회는 금융기관 및 금융시장을 대상으로 전반적인 금융규제·감독에 대한 심의 의결 및 금융규제·감독관련 법령 제·개정업무 수행 ○ 법적 지위는 국무총리 소속(별도의) 합의제 행정기구, 금융감독위원회의 위원은 총 9인, 위원장은 장관급으로 국무총리가 제청하여 대통령이 임명 ○ 금융감독위원회 내부에 사무국을 두고, 산하에 중간감독기관(금융감독원) 및 통합예금보험기구를 설치하고 별도로 증권·선물거래위원회를 설치 ○ 금융감독위원회 사무국은 금융감독위원회 지시하에 금융기관 및 금융시장에 관한 금융규제·감독관련 법령 제·개정업무 수행 ☐ 은행감독기능의 조정 ○ 한국은행은 일반은행, 특수은행, 은행신탁계정의 건전경영지도·규제업무를 수행하고 이를 확인할 수 있는 권한을 보유 * 금융감독위원회는 은행에 대한 전반적인 검사권을 보유 ○ 금융감독위원회와 한국은행은 상호협의를 통하여 은행건전성 규제관련 내용을 조정하며, 관련 정보를 상호제공하며 요청자료를 협조할 의무 2. 중간 감독기구의 조정 ☐ 금융감독위원회 산하에 은행·증권·보험감독원을 통합한 금융감독원 및 통합예금보험기구를 설치하고, 증권·선물시장을 관장하는 증권·선물거래위원회를 별도로 설치 ☐ 금융감독원의 기능 ○ 모든 금융기관을 대상으로 감독업무 수행 ☐ 증권·선물거래위원회의 기능 ○ 증권 및 선물시장의 시장규칙을 제정하고 감독기능을 담당하며, 불공정거래 방지 등 특수 심리·조사업무 수행 ☐ 통합예금보험기구의 기능 ○ 예금보험공사, 신용관리기금, 증권감독원, 보험감독원 등에서 현재 수행하고 있는 예금보험기능을 통합하되, 기금은 각 금융권별로 분리 운용 ○ 예금보험기구는 감독정보요구권을 보유하며, 적기시정조치의 일정단계에 이른 금융기관에 대해서는 금융감독원과 협력하여 검사 수행
--

자료 : 금융개혁위원회(1997)

이혜영(2005)은 금융감독위원회를 연구대상으로, 금융감독정책이 변화하는데 있어 감독체계의 제도적 구조와 관행이 주요한 제약요인으로 작용하는지를 분석하였다. 분석결과 금융감독위원회는 금융감독업무에 충실하도록 독립된 행정위원회의 형태로 설립되었지만, 실제로는 기존의 감독체계에서 형성된 제도적 관행들을 그대로 유지하고 있으며 금융감독위원장의 임기가 보장되지 못하는 등 운영상의 독립성이 결여되고, 특히 금융정책업무를 총괄하는 재정부의 영향을 많이 받는다고 지적하였다. 이것은 금융감독기관의 공식적인 구조가 변화하였음에도 불구하고 비공식적인 제도적 관행들이 여전히 남아 있어서 규제정책의 실질적 변화를 어렵게 하고 감독정책의 경로의존성을 가져왔음을 보여주는 것이다. 따라서 앞으로 감독정책의 실질적인 변화를 이루기 위해서는 감독기관의 운영상의 독립성, 건전성 규제감독 중심의 관할권 등이 확립되어야 한다고 주장하였다.

김홍범(2008)은 지난 10년간 금융감독체계의 개혁이 실패하고 금융감독의 불량구조가 지속적으로 악화된 것은 우리나라의 공공부문 지배구조(public sector governance)가 취약한 탓이라고 보고 있다. 따라서 향후 금융감독체계의 개편은 금융감독의 지배구조 개혁과 함께 공공부문 지배구조의 개혁이라는 보다 광범위한 차원에서 동시에 접근되어야 한다고 주장하며, 우량지배구조를 갖춘 선진국형 민간위원회의 운영이 성공적 구조개혁을 향한 효과적 전략이 될 수 있다는 사실을 강조하고, 선진국형 민간위원회의 도입을 제안하였다. 한편, 김홍범(2009)는 한은법 개정 등을 통한 쌍봉형(Twin-Peaks) 모형의 도입에 대해서는 아직까지 미성숙된 소규모 금융시장 환경이나 금융감독기구간의 협력과 견제가 취약하다는 점을 감안하여 현재의 통합모형을 유지하는 것이 타당하다고 주장하였다.

최홍식(2010)은 금융감독체계에 대한 논의의 의미를 감독기구의 기관구조 개편에 두고 있으며, 금융감독 본연의 목표를 시장질서 확립, 금융시스템의 건전성 및 안정성 유지, 소비자 보호의 효율·효과적 달성에 두고 있다. 동 보고서는 이러한 목표 달성을 위한 방안으로, 정책지배와 정치적 영향력에서 벗어나 본연의 목표를 추구할 수 있는 여건 조성 차원에서 거

시경제정책부서와 금융정책부서를 독립되게 설치해야 한다고 주장하며, 구체적인 개선안으로는 금융감독기구의 공적 민간기구화 방안을 제시하였다. 또한, 감독효율성 증진을 위한 통합화를 위해 금융감독정책과 감독집행은 단일 기구내에서 수행되어야 하며, 국제금융업무와 국내금융업무 역시 단일 기구에서 수행해야 한다고 지적하였다.

원승연(2011)은 금융감독체계의 개선과 관련해서 현재 존재하고 있는 금융감독기구의 집단적 특성을 고려할 때, 금융감독기구의 개편은 통합화의 방향보다는 상호 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 하는 분화의 방향이 보다 적절할 것이라고 제안하였다. 구체적인 개선방안으로는 국내금융정책과 국제금융정책 업무는 통합하고, 금융정책과 금융감독 기능은 분리할 것을 주장하였다. 즉, 금융위원회의 국내금융정책과 기획재정부의 국제금융정책은 통합하는 대신, 금융감독원은 이와 분리되어 금융감독 정책과 집행 기능을 동시에 수행해야 한다는 것이다. 그리고 금융소비자 보호 강화를 위해 별도의 금융소비자 보호기구가 금융감독원에서 분리되어 독립적으로 설립되어야 한다고 주장한다. 즉, 건정성 규제와 영업행위 규제를 분리하는 쌍봉형 모형의 도입을 주장하였다. 이와 함께 금융감독체계와 관련해서는 독립성과 함께 책임성을 구현하는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 지적하였으며, 금융감독기구 내부의 집단적 특성은 금융감독목표를 달성하는데 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있음을 강조하였다.

본 연구에서는 이상에서 살펴본 선행연구에 대한 검토와 더불어, 다음에서 살펴볼 본 연구의 분석틀을 기초로 해서 현행 금융감독체계의 문제점들을 종합적으로 분석해보고, 이를 극복하기 위한 새로운 대안을 모색해보고자 한다.

제 5 절 연구의 분석틀

본 논문은 우리나라의 금융감독체계가 최근의 규제환경 변화 속에서 어떻게 개편되어야 하는지를 모색해보는 연구이다. 특히, 금융감독체계의 유

형과 감독기구의 조직형태, 그리고 금융정책의 업무 관할권 등과 관련해서, 금융시스템의 안정 및 금융산업의 경쟁력 제고를 위해 우리나라의 현실에 적합한 금융감독체계의 개편방안을 모색하고자 한다.

우선, 금융감독체계의 유형은 수평적 관점에서는 통합형, 분리형으로 분류할 수 있으며, 수직적 관점에서는 단층형, 이층형, 삼층형 등으로 분류할 수 있다. 금융감독체계의 유형을 수평적·수직적 관점에서 동시에 살펴보면 <표 2-5>의 매트릭스가 된다.

<표 2-5> 수평적·수직적 관점에서 본 금융감독체계의 유형

수 직 적 관 점	수평적 관점		
	구분	통합형	분리형
	삼층형	통합 삼층형	분리 삼층형
	이층형	통합 이층형	분리 이층형
	단층형	통합 단층형	분리 단층형

통합 단층형은 은행, 증권, 보험 등 모든 금융권역의 감독을 통합기관이 담당하면서 그에 관련된 법령 제정, 각종 규정 제정, 금융시장 및 금융건전성 관련 각종 조치, 금융기관 인·허가, 검사·제재 등의 업무를 단일 기관에서 담당하는 유형이다. 분리 단층형은 은행, 증권, 보험 등 금융권역별로 담당 감독기관은 분리되지만 한 기관에서 관련 분야의 법령 제정부터 검사·제재 등의 업무까지 모두 담당하는 유형이다.

통합 이층형은 은행, 증권, 보험 등 모든 금융분야의 감독을 통합기관에서 담당하는데 법령 제정, 각종 금융관련 조치, 인·허가, 검사·제재 등의

업무 중 일부는 상급기관이 담당하며, 일부는 하급기관이 수행하는 유형이다. 분리 이층형은 은행, 증권, 보험 등 금융분야별로 감독기관이 분리되어 있고 각 분야에서의 법령 제정, 각종 조치 및 인·허가, 검사·제재가 두 단계로 분리되는 유형이다. 이 경우, 상부기관은 통합되어 있으나 하부기관은 분리되는 경우가 있을 수 있을 수 있다. 금융기관 입장에서는 각종 조치 및 검사·제재 등의 업무를 담당하는 하부기관의 통합 여부가 중요하며, 각 나라의 사례를 살펴봐도 하부기관의 통합 여부에 따라 감독체계의 차이가 많이 난다는 점 등을 고려할 때, 하부기관의 통합여부에 따라 통합 이층형, 분리 이층형으로 구분하는 것이 분석에 적합할 것이다.

통합 삼층형은 은행, 증권, 보험 등 금융권역별 감독기관은 통합되고, 법령 제정, 각종 조치, 인·허가, 검사·제재 등의 업무가 수직적으로 삼단계의 상·하기관에 나뉘어 있는 유형이다. 분리 삼층형은 금융권역별로 감독기관이 나뉘고 수직적인 측면에서 삼단계인 경우를 의미하는데, 실제 사례는 거의 없다.

또한 본 연구에서는 금융감독기구의 금융정책 업무 관할권 범위 측면에서도 감독체계를 분석하고자 한다. 현행 금융감독체계 하에서는 금융위원회가 국내금융 업무를 관장하고, 기획재정부가 국제금융 업무를 관장하는 구조로 되어 있다. 하지만 2008년 금융위원회 설치 이전에는 국제와 국내 금융정책 모두 재정부에서 담당하였으며, 금융감독위원회는 금융감독업무만 관할하였다. 국제금융과 국내금융 정책업무 소관부처의 분리 또는 통합 여부는 금융감독의 효율성과 감독체계의 구성 측면에서 중요한 영향을 미치기 때문에, 금융감독체계의 개편방안 도출시 중요하게 고려되어야 하는 요소 중 하나이다.

한편, 금융감독기구의 조직형태는 독립형-합의형의 기준을 토대로 분석하고자 한다. 독립형은 행정관청의 기관장에게 의사결정 권한을 일임하는 조직제도를 의미하며, 합의형은 일반적으로 독립형에 대조가 되는 개념으로, 법제상 의사결정을 1인이 하는 것이 아니고, 합의제로서 여러 사람이 참여하게 되어 있는 것을 의미한다.

이상의 논의를 토대로 금융감독체계의 유형, 감독기구의 조직형태, 금융

정책 업무 관할권 범위 등 일련의 분석요소간의 관계를 분석틀로 도식화하면, <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 연구의 분석틀

수 직 적 관 점	수평적 관점		
	구분	통합형	분리형
	삼 층 형	통합 삼층형	분리 삼층형
	이 층 형	통합 이층형	분리 이층형
	단 층 형	통합 단층형	분리 단층형
국제금융과 국내금융		국제·국내 통합형	국제·국내 분리형
조직형태		독입형	합의형

제 3 장 한국 금융감독체계의 변천

제 1 절 분리 이중형 감독체계(1997년 이전)

해방이후 우리나라의 금융감독은 정부조직인 재정부에서 담당하여 왔으나, 1950년 한국은행법의 제정으로 은행감독업무는 한국은행에서 담당하게 되었다. 당시는 우리나라의 금융산업 발전이 일천하여 금융감독이라고 하면 주로 은행감독을 의미하고 있었다.

그 후 국가경제의 발전에 따라 증권·보험업도 점차 발달하게 되었고, 1976년의 증권감독원 설립과 1978년 한국보험공사의 설립으로 증권 및 보험감독업무의 일부가 각 감독기관으로 이양되었다. 1983년에는 신용관리기금이 설립되었으며, 한국보험공사는 1989년 보험업법 개정에 따라 보험감독원으로 승격·개편되었다. 이후 1998년 통합금융감독체계 출범 전까지 우리나라의 금융감독체계는 재정부, 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 등에 의해 금융권역별로 분산되어 있었다.

동일 금융권역 내에서도 해당 감독기관과 재정부간에 감독권한이 이원화되어 있었다. 구체적으로 살펴보면 은행권역의 경우 재정부와 은행감독원, 증권권역의 경우 재정부와 증권감독원, 보험권역의 경우 재정부와 보험감독원이 각각 감독권한을 보유하고 있었다.

한편, 1970년대 이후에 설립된 비은행 금융기관의 경우에도 재정부가 포괄적인 감독권한을 보유하고 있으면서, 일부 회사에 대한 검사업무를 한국은행, 은행감독원, 신용관리기금에 위임하는 형태를 취하였다.

1. 은행에 대한 감독

한국은행법 제정이전(1950년 이전)에는 기본적으로 모든 은행감독업무는 재정부에서 담당하였으며, 중앙은행인 조선은행은 국고업무, 발권업무 등을 담당하면서 일반은행업무를 동시에 수행하는 등 은행감독기능이 미약

하였다. 이후 미국 연방준비위원회의 전문가가 재무부안과 조선은행안 등을 참고로 해서 은행법 초안을 작성한 뒤, 재무부·법제처·조선은행으로 구성된 특별위원회의 수정을 거쳐 1950년에 한국은행법이 제정되었으며, 동법 제28조 및 제109조에 의해 한국은행은 은행감독업무 및 검사업무를 부여받게 되었다.

그러나 한국은행 창립초기에는 은행의 자본금 부족, 귀속주 불하 문제의 미해결 등 현실적인 이유로 은행법 시행이 미루어졌기 때문에 은행감독업무를 완전하게 수행하지는 못했다. 즉, 한국은행은 주로 한국은행법에 따른 금융통화위원회의 명령 및 지시 준수 여부만을 감독하였으며 재경부도 舊은행령에 의해 은행을 감독하는 등 이원적 감독체계가 유지되었다.

은행법은 1954년에 시행되었으며, 동 법의 시행으로 금융통화위원회의 특별 통제하에 은행법 등 관계법률과 금융통화위원회의 명령·지시 및 규정에 대한 금융기관의 준수여부 감독권 및 검사권이 한국은행 은행감독부에 부여되었다. 금융정책의 최고 의사결정기구인 금융통화위원회는 정부 및 경제 각 부문의 대표로 구성된 회의제 기관으로서 금융정책의 중립성을 보장하기 위해 통화, 신용, 외환 정책 결정과 집행 권한을 가지고 있었다. 또한, 금융기관의 신설, 합병, 해산과 은행감독 및 검사 등 행정에 속하는 권한까지 갖는 강력한 행정위원회의 성격을 띠고 있었으며, 재무부장관이 금융통화위원회의 의장을 맡고 금융통화위원회 위원 7명중 과반수가 정부 또는 정부추천인이었다(전홍택, 2000: 2-3). 이후 한국은행법은 1962년 1차 개정되었으며, 금융통화위원회가 금융통화운영위원회로 명칭이 바뀌었고, 통화·신용·외환 정책수립에서 외환관련 기능은 정부로 귀속되었다.

2. 증권에 대한 감독

통합금융감독기구 설립 이전의 증권권역에 대한 감독체계는 1977년 증권감독원 설립 이전과 이후 기간으로 구분할 수 있다.

증권감독원 설립이전에는 재경부가 증권시장 관련 정책을 담당하고, 증권시장 및 증권업자에 대한 감독업무도 직접 수행하였다. 그 후 국내 증권

업의 발달에 따라 재무부가 수행하던 감독업무의 일부를 1976년에 설립된 증권관리위원회에 이양하게 되었다.

증권관리위원회는 유가증권의 발행·관리 및 공정한 거래와 증권관계기관의 감독에 관하여 증권거래법에서 정한 사항을 심의·의결하기 위해 미국의 SEC(Securities and Exchange Commission)제도를 모델로 하여 설치된 증권행정에 관한 최고의결기구였다. 동 위원회는 모든 의결사항들을 재무부장관에게 보고하여야 하며, 재무부장관은 필요에 따라 의결한 사항의 전부 또는 일부를 취소하거나 그 집행을 정지시킬 수 있었다. 또한 재무부 장관은 공익 또는 투자자보호를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 동 위원회에 대하여 필요한 조치를 요구할 수 있는데 이 경우 동 위원회는 이를 지체없이 심의·결정하여야 한다.

증권감독원은 증권관리위원회의 의결사항 집행기관으로 설립되었으며, 증권관리위원회의 지시·감독을 받아 유가증권의 발행을 촉진하고 유가증권거래의 공정성을 기하며 증권관계기관에 대한 감독과 검사 등의 업무를 수행하였다(한국은행, 1993: 204-205).

3. 보험에 대한 감독

금융감독원 설립 이전의 보험감독체계는 1978년 한국보험공사 설립 이전과 설립 이후, 그리고 1989년 보험감독원 설립 이후로 크게 구분할 수 있다.

한국보험공사 설립 이전에는 재경부가 보험부문에 대한 감독을 전담하였다. 이 시기에는 재경부가 보험사업의 허가·인가·지도 및 일반적 감독권을 가지고 보험회사의 업무와 재산 전반에 대해 광범위한 감독권한을 행사하였다.

그러나 1970년대 중반 이후 국내 보험업의 발달과 산업분화 등으로 인해 효율적으로 감독업무를 수행할 수 있는 감독시스템의 정비 필요성이 대두되었다. 이러한 요구에 따라 보험가입자 보호와 보험산업의 건전한 육성을 위한 보험감독체계의 강화를 위하여 기존 재무부 조직에 더해 중간

감독기구의 설립이 불가피하게 되어 1977년 12월 31일 개정된 「보험업법」에 의거 1978년 3월 2일 한국보험공사가 설립되었다.

한국보험공사는 보험사업을 지도·육성하고 특정한 원보험 및 재보험 업무를 영위하기 위하여 설립된 무자본 특수법인으로서 보험사업에 관하여 지도·감독을 하는 권한과 기능을 가지고 있었다. 당시 한국보험공사는 「보험업법」에 따라 기초서류의 변경심의권, 보험사업자 등에 대한 검사권 및 검사결과 조치권, 위법행위 등에 대한 조치요구권 및 조치건의권과 보험모집인의 등록 및 관리권, 보험분쟁의 조정권이 부여되었다. 또한, 재무부장관으로부터 기초서류의 변경 및 점포의 설치·이전·폐쇄 인가권, 검사결과 조치요구권, 보험대리점의 허가와 관리·감독권 등을 위임받았다(생명보험협회, 2010: 101).

이후, 1980년대 중반 보험시장이 대외에 개방되고 보험사간 경쟁이 치열해 지는 등 보험시장을 둘러싼 환경이 급변함에 따라 기존 감독체계로는 효율적인 감독업무를 수행하기 곤란하게 되었다. 이에 대응하여 국내보험산업의 발달에 따른 보험감독업무의 체계화를 위해 1989년 한국보험공사를 보험감독원으로 개편하였다. 또한 보험감독위원회를 설치하여 보험사업자 감독 및 검사에 관한 최고 의사결정 기능을 수행하도록 하였다. 그러나 동 위원회는 금융통화위원회나 증권관리위원회와는 달리 보험감독원에 대한 업무지시·감독권은 행사하지 못하였다.

한편, 보험감독원은 1996년 우리나라의 OECD 가입을 계기로 보험시장 개방과 가격자유화 실시, 선임제리사제도 시행 등의 감독업무를 재정부와 함께 수행하였다. 또한 우리나라 보험산업의 국제경쟁력 강화를 위해 재보험 창구를 단계적으로 확대하여 재보험산업의 경쟁력을 제고시켰으며, 복수대리점, 독립대리점, 보험중개인 제도를 순차적으로 허용하여 판매채널을 다양화 하는데 노력하였다(금융감독원, 2009: 16).

<표 3-1> 1997년 말 당시 우리나라의 금융감독·검사체계

구 분		감독기관	직권 검사기관	비 고
한국은행			감사원	
일반 은행	시은, 지방은행, 외은지점	금융통화위원회 (은행감독원)	은행감독원, 예금보험공사 ¹⁾	
특수 은행	농·수·축협 신용사업부문	금융통화위원회 (은행감독원)	은행감독원, 예금보험공사 ¹⁾	
	산업은행, 기업은행, 주택은행	재경부	감사원, 예금보험공사 ¹⁾	재경부 또는 은행감독원 ²⁾
	한국수출입은행	”	감사원, 재경부	은행감독원 ²⁾
	장기신용은행	”	재경부, 예금보험공사 ¹⁾	은행감독원 ³⁾
비은행	투자금융회사, 상호신용 금고, 신탁	”	재경부	은행감독원 ³⁾ (신용금고는 신용관리기금에 위임)
	신탁회사	”	”	
	종합금융회사	”	”	은행감독원 ⁵⁾
증권	증권회사, 증권금융회사	재경부, 증권감독원 ⁴⁾	증권감독원	
보험	생명보험회사, 손해보험회사	재경부, 보험감독원 ⁴⁾	보험감독원	
	화재보험회사	재경부	재경부	보험감독원 ⁵⁾
기타	신용관리기금	”	재경부	은행감독원 ³⁾
	신용보증기금	”	감사원 또는 재경부	은행감독원 ³⁾
	투신, 증권거래소	”	재경부	증권감독원 ³⁾
	신용카드	”	”	은행감독원 ³⁾
	리스회사	”	”	은행감독원 ³⁾
주: 1) 검사가 아닌 제한적 조사만 가능 3) 재경부 및 감사원 위임검사 가능 5) 재경부 및 감사원 대행검사 가능		2) 재경부 및 감사원 위탁검사 가능 4) 일부감독권 보유		

자료 : 최홍식(2010)

<표 3-2> 분석틀에 의한 1997년 당시의 금융감독체계

수 직 적 관 점	수평적 관점					
	구분		분리형			
			은행	증권	보험	저축은행, 기타
	이 종 형	상부기관	재정부			
		하부기관	은행감독원	증권감독원	보험감독원	신용관리기금

제 2 절 외환위기 이후의 통합 삼층형 구조(1998~2007년)

1. 금융개혁위원회의 금융감독체계 개편안

1980년대 후반 이후 금융의 자유화(liberalization), 규제완화(deregulation) 등으로 금융기관의 업무가 겸업화·다양화되고, 금융산업의 대외개방, 세계화(globalization)가 촉진되는 등 금융환경이 크게 변화였다. 그 결과, 은행, 증권, 보험 등 권역별로 분산되어 있는 다원적 금융감독체계로는 금융기관의 건전성 등에 대한 감독업무를 효율적으로 수행하는데 한계가 있다는 주장이 힘을 얻게 되었다. 또한, 그 당시 우리나라의 금융산업은 상대적으로 낙후되어 국가 경쟁력을 높이는데 제 역할을 다하지 못하고 있는 것으로 인식되었다. 이러한 금융의 구조적 문제점을 해소하고 금융산업을 전략 산업으로 육성하기 위해 각종 제도, 관행, 인식을 근본적으로 개혁할 필요가 있다는 공감대도 널리 형성되었다(방영민, 2010: 462).

이에 따라 1997년 1월 금융개혁위원회가 대통령 직속으로 설립되어 세계적인 금융변화에 대응하기 위한 금융감독체계의 개편을 위해, 금융감독체계의 통합·일원화와 금융감독기능의 자율성·중립성 확립이라는 기본 원칙하에 1997년 6월 제2차 보고서에서 금융감독체계 개편안을 제시하였는데, 동 개편안의 주요내용은 다음과 같다(금융개혁위원회, 1997).

첫째, 금융감독에 대한 최고의결기관으로 금융감독위원회를 설치한다. 금융감독위원회는 합의제 행정기구로 금융기관 및 금융시장을 대상으로 금융규제·감독 전반에 대한 심의·의결업무 및 금융규제·감독관련 법령

의 제·개정업무를 수행한다. 한편, 한국은행은 일반은행, 특수은행, 은행신탁계정에 대한 일부 건전경영 지도 및 규제기능을 수행하고 이를 확인할 수 있는 권한을 보유한다.

둘째, 금융감독위원회 산하기관으로 전 금융기관을 규제·감독하는 통합 금융감독원을 설립한다. 금융감독원은 은행감독원, 증권감독원 및 보험감독원을 통합하여 기관중심 감독업무를 수행하며, 감독대상기관은 은행, 증권회사, 보험회사를 비롯하여 특수은행, 은행신탁계정, 투신, 상호신용금고, 여신전문기관 등 전 금융기관이다.

셋째, 증권 및 선물시장의 규율자로서 증권선물거래위원회를 둔다. 증권선물위원회는 시장규칙의 제·개정권을 보유하며, 불공정거래 방지 등을 위한 특수심리와 조사를 담당한다.

넷째, 예금보험공사, 신용관리기금, 증권감독원, 보험보증기금 등에서 수행해오던 예금보험기능을 예금보험공사로 통합하고, 해당금융기관에 대한 이들 각각의 감독기능은 금융감독원으로 통합한다.

2. 통합 금융감독체계 구축

정부는 금융개혁위원회 보고서를 바탕으로 1997년 12월 31일 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」을 제정하여 국무총리 소속의 독립기관인 금융감독위원회의 설립근거를 마련하였다.

금융감독위원회는 위원장을 포함한 9인의 위원으로 구성된 합의제 행정기관으로 1998년 4월 1일 설립되었으며, 금융감독원은 동법 제24조에 의거 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원과 신용관리기금을 통합하여 1999년 1월 2일 설립되었다. 금융감독위원회 위원장과 금융감독원장의 겸직을 허용하고, IMF 이후의 경제위기 극복을 위해 구조개혁기획단을 금융감독위원회 산하에 설치하였다.

이때 설립된 금융감독위원회는 금융개혁위원회의 개편방안과는 달리 재정부에 금융관련 법률안 제안권, 대통령령 등 법령 제정권, 금융기관 인·허가권, 자본시장 개설·폐쇄 명령 등 감독권을 부여하고, 그 이외의 금융

감독업무를 금융감독위원회에 부여하였다. 또한, 금융감독위원회의 산하기관으로 금융감독원을 설치하고 금융감독 집행업무를 담당하게 하였다. 따라서 이 당시 우리나라의 금융감독체계는 수직적 관점에서 삼층구조였다.

한편, 1999년초 기획예산처는 공공부문을 대폭 혁신하는 차원에서 민간 컨설팅기관을 중심으로 정부조직 전반에 대한 경영진단을 실시하였으며, 1999년 5월에는 이러한 민간 컨설팅기관의 경영진단을 토대로 금융감독 관련기관간 원활한 업무수행을 위한 소프트웨어적 개편을 대폭 실시하였다. 그 중 중요내용을 보면, 첫째로 금융기관 설립 인·허가권과 특수은행 등에 대한 건전성 감독권한을 재정부로부터 금융감독위원회로 이관하였다. 둘째는, 금융제도 및 금융감독에 관한 법령의 제·개정권은 재정부에 존속시키되 금융감독위원회와 협의하는 것을 의무화하였다. 또한, 증권거래소, 선물거래소, 은행연합회 등에 대한 감독기능을 금융감독위원회로 이관하였다(금융감독조직혁신 작업반, 2000: 9-10).

이러한 금융감독에 관한 업무가 금융감독위원회에 대폭 이관됨과 아울러 금융감독 정책업무의 효율적 추진을 위하여 금융감독위원회 행정보조기관의 조직과 정원에 관한 사항은 일반 중앙행정부서의 경우와 같이 대통령령에 의한 직제에 의하도록 하였다. 다시 말하면 종전에는 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」에 의하여 금융감독위원회에는 인사·회계 등 행정보조를 위한 최소한의 공무원만을 두도록 되어 있었으나, 이후에는 ‘금융감독위원회의 조직과 정원은 대통령령(직제)에 정하는 바에 의한다’라는 내용으로 동 법률이 개정됨으로써 금융감독위원회 내에도 여타 중앙행정기관의 경우와 같이 행정보조기구를 둘 수 있게 되었다.

<표 3-3> 분석틀에 의한 1998년 이후의 금융감독체계

수 직 적 관 점	수평적 관점		
	구분	통합형	
	삼 층 형	재정부	
		금융감독위원회	
		금융감독원	
			기관장 겸직

3. 2000~2001년 금융감독체계 개편 논의

2000년 하반기 일부 신용금고사에서 발생한 금융사고를 계기로 우리나라의 금융감독에 대한 신뢰성이 저하되고 금융감독제도에 구조적인 문제점은 없는가에 대한 반성의 필요성이 제기되었다.

이에 따라 2000년 10월 31일 국무회의에서 재정부 제안에 따라 기획예산처 주관으로 감독체계혁신방안을 마련하기로 하고 11월 11일부터 12월 16일까지 기획예산처 산하에 민간전문가 6인으로 구성된 금융감독조직혁신 작업반¹²⁾을 구성하여 금융감독조직혁신방안(시안)을 작성했다.

금융감독조직혁신 작업반은 당시 통합금융감독체제에 다음과 같은 문제점이 있다고 지적하였다.

첫째, 금융감독위원회는 금융 및 기업구조조정에 치중함으로써 본연의 건전성 감독업무에 소홀하였고 감독기능의 중립성 유지 및 투명성 확립도 미흡하였다.

둘째, 금융감독위원회와 금융감독원간 역할 및 관계 정립에 실패하여 업무의 중복과 정책혼선을 야기하였고, 금융감독위원회의 금융감독원에 대한 지시·감독 기능도 미흡하였다.

셋째, 이질적 조직 및 인력의 물리적 통합으로 탄생한 금융감독원은 역사가 일천한 가운데 전문가적·시장지향적 조직문화의 부재, 내부통제체계 취약 등으로 책임성이 부족한 일부 직원의 도덕적 해이 현상이 발생하게 되었다(금융감독조직혁신 작업반, 2000: 1).

이러한 문제점들은 새로운 감독체제 출범 당시 기대했던 효과가 나타나지 않았음을 의미하는데, 동 작업반은 1997년 금융개혁위원회의 취지를 살려 감독기능의 중립성 확보를 강조하고 금융감독위원회와 금융감독원의 지배구조를 개선하는 다양한 대안을 제시하였다.

12) 윤석현(한림대, 팀장), 이동걸(한국금융연구원), 이윤우(산업은행), 장영순(아디앤더슨), 전홍택(KDI), 함준호(연세대) 등 6인

<표 3-4> 금감위/금감원 조직개편 대안 비교

	공무원조직	민관혼합	민간조직
통 합	(Ⅳ안) 정부 공무원 조직 으로 통합 ※ 일본, 캐나다	(Ⅰ안) 민관합동의 조직통합 민간기업 이사회 개념 활용 금감위는 공무원, 금감원은 민간조직	(Ⅴ안) 민간조직으로 통합 감독제도의 이상형 장기발전방향 ※ 영국, 호주
절 충		(Ⅲ안) 현행제도의 부분적 보완 민관 혼합 통합과 분리의 절충형태 ※ 사례 없음	
분 리		(Ⅱ안) 민관 분리 금감위는 공무원, 금감원은 민간조직 금감위 위원장과 금감원장 겸직 분리 과도기적 형태 ※ 사례 없음	

자료 : 금융감독조직혁신 작업반(2000)

작업반이 제시한 대안들은 공청회 직후 정부 측 5인과 민간전문가 5인으로 구성된 금융감독조직혁신위원회로 넘겨져 2개월여에 걸쳐 논의되었다. 이후 기획예산처는 “금융감독체제 효율화 방안”을 완성하여 재경부로 송부하고 2001년 4월 6일 재경부가 최종방안을 발표하였다.

동 방안의 주요 내용은 금융감독위원회와 금융감독원으로 구성된 통합 금융감독기구의 현행 체제를 유지하되, 금융감독위원회의 정책기능 및 대(對)금융감독원 감독기능을 강화하고, 금융감독원은 감독집행·검사기능에 주력할 수 있도록 일부 조직과 기능을 재편한다는 것이었다. 또한, 유관기관간 조정을 위하여 금융유관기관협의회 설치를 제도화하고, 재경부에 위기관리시의 구조조정 총괄기능을 부여하며, 한국은행의 공동검사를 강화하는 것이었다(재경부, 2001).

동 방안은 감독기능의 통합에 따른 책임성과 투명성 부문에서 그동안 지적되어 온 문제점을 상당부분 반영하고 있었다는 점에서 바람직한 내용들이었다. 그러나 금융감독체계의 구조 개편에 있어서는 금융감독위원회와

금융감독원의 이중감독체제를 오히려 유지·강화했다는 점에서 중립성과 효율성에 관한 문제의 개선 없이 기존의 체제를 유지함으로써 반년간 진행되어온 감독체계 개편논의는 중단되었다.

<표 3-5> 재정부의 금융감독체계 효율화 방안(2001.4.6) 요약

영역	내용
금감위/금감원 개편	• 현행 이원체제 유지 • 금감위의 감독정책기능강화, 금감원은 감독집행, 감사기능 주력 • 증선위의 기능강화, 조사시스템 개선, 사무국설치 • 금감위의 금감원에 대한 감독기능 강화
유관기관 기능조정	• 위기관리시 재정부에 구조조정 총괄기능을 부여 • 한국은행의 공동검사를 활성화 • 금융유관기관협의회 설치 제도화
운영시스템 혁신	• 감독의 전문성 제고 및 임직원의 책임성 강화 • 임의 재량권 축소 및 감독업무의 투명성 제고 • 정보공개와 정보공유시스템 구축 및 내부통제체제의 강화

자료 : 김대식(2001)

4. 2003~2004년 금융감독체계 개편 논의

2003년초 국내 경제는 전반적으로 내수가 급격히 위축되면서 침체국면에 들어서고 있었다. 이런 가운데 2003년 3월 11일 SK글로벌(現 SK네트웍스)의 대규모 분식회계가 발표되고 그 이후 신용카드사의 건전성에 대한 우려로 인해 카드채 편입 투신사 펀드에 대한 환매요구가 급증하면서 신용카드사의 자금난이 가중되는 등 금융시장 불안이 증폭되었다. 금융시장 불안의 기폭제는 SK글로벌 분식회계사건이었지만 이로 인해 금융불안이 초래된 데는 신용카드사의 건전성 및 가계부채와 관련된 구조적 문제가 결정적으로 작용했다.

이에 따라 재무당국은 금융시장 안정을 위한 신용카드 사태 대응 정책을 추진했고, 이내 금융불안이 진정되는 듯 보였다. 그러나 이후 2003년 내내 경기침체 속에서 신용불량자가 꾸준히 늘고 카드 연체율도 전반적으

로 상승하는 등 한국 금융과 경제는 신용카드사와 가게의 부실로 인한 금융불안 요인이 장기화할 조짐을 보이고 있었다. 급기야 2003년 11월 하순 LG카드의 유동성 부족 사태마저 터지자 감사원은 12월 초 금융감독체계 개편을 염두에 두고 카드부실에 대한 특별감사 방침을 확정하였다. 이에 따라 2003년 12월 중순에 금융감독위원회와 금융감독원을 대상으로 예비조사가 실시되었고, 2004년 2월 초부터는 재정부, 금융감독위원회, 금융감독원에 대한 특별감사가 실시되어 최종 감사보고서를 7월에 발표하게 되었다(최홍식, 2010: 32).

당시 감사원은 카드문제의 원인으로 인위적인 소비진작을 통한 경제활성화를 지목하면서 이러한 거시경제정책 수행 상의 오류를 감독기구가 적절히 제어하지 못한 점을 비판하였다. 또한, 현행 금융감독체계의 운영실태상 문제점을, 금융감독체계가 다기화되고 감독기관의 역할 및 기능이 중첩된 데서 비롯된 구조상의 문제와 금융감독원의 비효율적인 운영에서 비롯된 운영상의 문제로 지적하였다. 감사원은 이러한 문제들의 해소를 위해 개선방안을 단기와 중장기로 나누어 제시하였다.

단기 개선방안으로는 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」 등 관련 법령에 따라 금융감독 관련 기관의 법적 권한과 책임을 명확히 하여 금융감독의 합법성과 책임성을 확보하도록 권고하였다. 또한 금융감독 법령·규제 체계를 개편하여 절차적 사항은 가급적 하위법규에 규정하도록 권고하였고, 금융감독 유관기관간의 정보공유체계를 구축하고, 주요 정책사항을 논의하기 위하여 금융감독기관 협의체 구성이 필요하다고 지적하였다. 아울러, 금융감독원의 조직구조 혁신과 운영방식의 획기적 개선, 금융감독기구 운영의 투명성 강화 등을 요구하였다.

중장기 개선방안으로는 금융감독체계의 단순화, 금융감독기구의 정부기구화, 금융감독기구의 자율성 확보 등을 제시하였으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 금융감독체계의 단순화를 제시하였다. 당시 금융감독체계는 재정부에서는 경제정책과 금융정책을, 금융감독위원회에서는 금융감독정책을, 금융감독원에서는 금융감독집행업무를 담당하는 3단계 구조로 되어 있어

금융감독 관련업무가 분산·중첩되고 감독수요자는 3개 기관을 모두 상대해야 하는 비효율을 초래하고 있을 뿐 아니라 금융부실 발생시 관계기관간의 협조 미흡으로 신속한 대응이 곤란하여 정책의 적시성을 상실하는 문제점이 있어 감독체계의 일원화가 필요하다고 지적하였다.

둘째, 금융감독기구의 정부기구화를 제시하였다. 국민의 권리·의무와 직결되는 인·허가, 제재조치, 강제조사 등 공권력적 행정권한은 민간기구에서 수행할 수 없도록 되어 있기 때문에, 민간감독기구인 금융감독원의 금융감독권 행사에 대한 적법성 확보를 위해서는 정부조직으로 전환할 필요가 있다는 것이었다.

셋째, 금융감독기구의 자율성 확보를 제시하였다. 금융시스템의 안정이라는 금융감독의 본래 목적을 실현하기 위해서는 금융감독의 중립성 및 독립성을 확보할 필요가 있고 외국의 경우에도 금융감독기구를 정부조직으로 운영하면서 금융감독기구의 운영에 자율성을 부여하여 금융감독의 중립성을 보장하고 있다. 따라서 금융감독정책을 경제정책에서 분리하는 등으로 금융감독의 중립성을 확보할 필요가 있고 금융감독기구의 조직·예산·인력 운영에 자율성을 부여하는 한편 최종 의사는 민간전문가가 포함된 위원회에서 결정하도록 하고 기관장 및 위원의 임기를 보장할 필요가 있다고 지적하였다(감사원, 2004: 30-32).

감사원은 이러한 장·단기 금융감독체계 개선방안을 정부혁신지방분권 위원회에 통보하였으며, 이에 따라 정부혁신지방분권위원회는 감사원이 제시한 특검결과와 개편방안을 토대로 2004년 8월 13일 “금융감독체계 개편방안”을 발표하였다. 동 개편방안은 현 금융감독체계의 틀을 변경하지 않고, 재정부·금감위·금감원간 역할분담 업무혼선 및 피감독기관의 불편을 최소화하여 금융감독체계의 중립성, 전문성, 책임성, 효율성 확보를 기본방향으로 하였다. 동 개편방안의 주요내용은 금융감독위원회가 일상적인 금융감독업무를 전담하고, 재정부는 금융위기관련 등 중요 거시금융정책 사항에 관하여 개입하는 등 금감위와 재정부간 역할분담을 명확히 하는 것이었다. 또한, 감독규정 제·개정, 인·허가, 제재, 불공정거래 조사 등 공권력적 부분은 필요한 범위내에서 금융감독위원회에서 직접 수행하고, 금

금융감독원은 상시감시시스템 마련 등 리스크 중심의 감독업무를 수행하며 상시감시 및 검사 과정에서 파악된 사실관계를 중심으로 감독업무를 수행하도록 금감위와 금감원간 관계를 재정립하는 것이었다(정부혁신지방분권위원회, 2004).

이후 정부혁신지방분권위원회의 제안에 따라, 2004년 9월 13일 금융감독위원회 사무국과 금융감독원은 합동실무협의체를 구성하여 역할분담방안에 대해 합의안을 작성하게 되었다. 이로써 중요한 감독체계의 구조 개편은 유보하고, 금융감독기구의 운영 효율성을 제고하는 정도의 합의안이 체결되었다.

제 3 절 현 정부에서의 통합 이층형 구조(2008년 이후)

2007년 12월 대통령 선거에서 당선된 이명박 대통령은 곧바로 인수위원회를 구성하였으며, 인수위원회는 대통령 선거 공약사항들을 기초로 하여 구체적인 정책내용을 검토하면서, 금융감독체계의 개편에 대해서도 정부조직개편 차원에서 검토하게 되었다. 인수위원회는 정부혁신·규제개혁 작업반을 구성하고 2008년 1월 16일 정부기능과 조직개편방안을 발표하였으며, 이를 바탕으로 1월 21일 한나라당 국회의원 130명은 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」 일부 개정안을 국회에 제출하였다.

당시 금융감독체계는 재정부 금융정책국이 금융정책을 담당하였고, 금융감독의 경우에는 감독정책업무와 감독집행업무로 세분화하여 감독정책업무는 금융감독위원회가 수행하였고, 금융기관에 대한 실제 감독집행업무는 금융감독원이 수행하는 3단계의 중층적 감독체계의 구조로 되어 있었다.

이와 같은 금융감독체계는 금융정책과 금융감독을 분리하여, 정치적·정책적 판단에 따라 금융감독이 영향을 받아 발생할 수 있는 금융시스템 불안정 등의 문제를 방지하는데 있어서는 일정 부분 효과적이었다고 볼 수 있다. 그러나 3단계의 중층적 감독체계로 인해 각 기관 사이의 업무영역이 중첩되고 금융정책업무, 감독정책업무, 감독집행업무 간의 구분이 모호한 경우가 발생하여 조직 운영상 비효율을 유발할 수 있었으며, 특히 감독대

상인 금융기관의 부담 가중을 초래하고 금융시장의 갑작스러운 변화나 위기 발생시 효율적으로 대처하기 곤란하다는 문제도 지속되어 왔었다(최홍식, 2010: 40).

이러한 문제점을 해결하기 위해 2008년 1월 21일 재경위에 제출된 「금융위원회의 설치 등에 관한 법안」은, 대형화·겸업화·국제화 등 급격히 변화하는 금융환경에 능동적으로 대응하고 금융산업의 발전을 위하여 당시 재정부의 금융정책기능과 금융감독위원회의 감독정책기능을 통합하여 금융감독위원회를 금융위원회로 개편하고, 금융정책과 감독집행사항을 명확히 구분하여 금융행정의 책임성을 강화함으로써 금융산업 선진화의 발전 기반을 마련하고자 하는 것이었다.

<표 3-6> 2008년 1월 21일 금융감독체계 개편안¹³⁾

업 무	2007년 당시	2008. 1. 개편안
○ 금융정책 ○ 법령	재정부 ○ 금융정책 ○ 법령	금융위원회 ○ 금융정책 ○ 법령
○ 설립 인허가 ○ 경영관련 인허가 ○ 규정 제·개정 ○ 검사·제재 관련 주요사항	금융감독위원회 ○ 금융기관의 진출입 및 경영 등의 인·허가 ○ 자본시장의 관리·감독 및 감시 ○ 감독규정 ○ 검사·제재 주요사항	○ 금융기관의 진출입 및 경영 등의 인·허가 ○ 자본시장의 관리·감독 및 감시 ○ 감독규정 ○ 검사·제재 주요사항
○ 일상 검사·제재	금융감독원 ○ 금융감독위원회 업무보좌 ○ 일상 검사·제재	금융감독원 ○ 일상 검사·제재

13) 금융감독원 임직원(2008)의 내용을 참고하여 종합적으로 정리·구성하였음

동 법률안의 주요내용은 첫째, 재정부 금융정책국과 금융감독위원회를 통합하여 금융위원회를 신설하고, 둘째, 금융위원회는 금융정책은 물론 금융회사 설립 인·허가, 법령 및 규정의 제·개정, 검사 및 제재 등 금융감독에 관한 모든 권한을 독점하며, 셋째, 금융감독원은 금융위원회·증권선물위원회 보좌기능을 삭제하고 고유업무인 검사·제재업무도 금융위원회 관장하에 수행토록 한다는 것이었다(안상수의원 대표발의, 2008: 2-3).

이 개정 법률안에 대하여 직접적 이해당사자인 금융감독원은 수정 필요성을 주장하였다. 특히, 금융위원장과 금융감독원장이 분리됨에도 불구하고 금융감독원장이 금융위원회 위원에서 배제되고, 금감원의 규칙 제·개정시 금감위의 사전승인을 받아야 하는 상황이 지속됨은 물론 신설된 금융위 사무처와의 수직 위계 설정에 따른 위상추락에 대하여 강력하게 수정 필요성을 주장하였으며, 동 법률안이 안고 있는 문제점을 다음과 같이 지적하였다(금융감독원 임직원, 2008: 4-8).

첫째, 금융위원회가 금융정책과 금융감독을 모두 관장함으로써 정치적으로 정·책상의 필요에 의하여 금융감독이 정책보조수단으로 전락함으로써 관치금융의 부활이 우려된다는 것이다. 둘째, 금융감독업무가 금융위원회와 금융감독원으로 중층화 되어 금융수요자의 불편가중 및 중복규제 심화, 책임소재 불명확 등의 문제점이 있다는 것이다. 셋째, 금융위원회 사무처가 금융위원회 안건을 부의·보고하고 금융감독원이 그 지시를 받아 업무를 처리하는 시스템하에서는 금융감독원의 전문성 발휘 불가능, 금융시장 변화에 대한 적기대응 및 감독기능의 정상적 수행이 불가하다는 점을 지적하였다. 넷째, 금융위원회가 모든 감독업무 전반을 관장하고 금융감독원은 검사·제재만 수행하는 감독체계는 유례가 없는 기형적 감독시스템이라는 것이었다.

이에 따라 국회 재정경제위원회는 동 법률안 심사과정에서 그동안에 표출된 수정의견의 일부를 원안에 반영하게 되었다. 금융감독기능의 독립성 및 자율성을 확보하기 위하여 금융감독원장 및 예금보험공사 사장이 금융위원회의 당연직 위원으로 참여할 수 있게 되었고(제4조), 금융감독원장은

금융감독원 업무 범위 안에서 필요한 안전의 상정을 요청할 수 있고 위원장은 특별한 사유가 없는 한 이를 받아들여야 한다는 조항이 신설되었다(제11조). 또한 금융감독원 업무에 금융위원회에 대한 업무지원을 추가하였으며(제37조), 금융감독원의 규칙 제·개정시 금융위원회의 사전승인권을 사후 시정조치로 완화하도록 법률안이 수정되었다(제39조). 이렇게 수정된 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」은 2008년 2월 26일에 국회 본회의를 통과하여 2월 29일 공포되었다(최홍식, 2010: 42-43).

<표 3-7> 분석틀에 의한 현재의 금융감독체계

수 직 적 관 점	수평적 관점	
	구분	통합형
	이 층 형	금융위원회
		금융감독원

제 4 장 금융감독체계의 현황 분석

제 1 절 한국 금융감독체계의 현황

현재 우리나라의 금융감독체계는 금융회사 업무의 겸업화 및 다양화, 통일되고 일관성 있는 감독규제의 필요성 증대, 금융감독의 사각지대 해소 등을 위한 금융감독기구로 금융위원회와 금융감독원 설치·운영해 오고 있으며, 각 감독기구의 업무분장은 다음과 같다.¹⁴⁾

<표 4-1> 금융위원회와 금융감독원의 소관업무

금융위원회 (제17조)	금융감독원 (제37조)
- 금융에 관한 정책 및 제도 관련 사항 - 금융기관 감독 및 검사·제재 관련 사항 - 금융기관의 설립, 합병, 전환, 영업 양수·도 및 경영 등의 인·허가 관련사항 - 자본시장의 관리·감독 및 감시 관련사항 - 금융중심지의 조성·발전 관련 사항 - 관련법령 및 규정의 제·개정 및 폐지 - 금융 및 외국환업무취급기관의 건전성 감독에 관한 양자·다자간 협상 및 국제협력 관련 사항 - 외국환업무취급기관의 건전성 감독 관련 사항 - 기타 법령에 의한 금융위 소관 사항	- 금융기관의 업무·재산상황 검사 - 검사결과에 따른 제재 - 금융위 및 소속기관 업무지원 - 기타 법령에 의한 금감원의 수행 업무

자료 : 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」

14) 이하 통합금융감독기구, 금융감독기구와 다른 기관 사이의 관계에 대한 내용은 금융감독원의 「2010년도 금융감독제도」에 의존하여, 동 참고문헌의 내용을 선택적으로 발췌·정리하여 작성하였다.

1. 현행 금융감독기구

1) 금융위원회

금융위원회는 2008년 3월 3일 출범하였으며, 금융산업의 선진화와 금융시장의 안정 도모, 건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행 확립, 예금자 및 투자자 등 금융수요자 보호 등을 목적으로 설립되었다. 금융위원회는 국무총리 소속하의 합의제 행정기관이지만, 업무권한 등에 있어서는 다른 정부부처의 업무권한이 조직법 등에 의하여 결정되는 것과 달리 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」과 대통령령인 「금융위원회와 그 소속기관 직제」 등에 의하여 정해지는 특징이 있다. 동 업무권한은 근본적으로 정부의 행정권에 속하는 사항이나 그 행사방법을 법률로서 따로 정하여 일반적인 행정권과는 다른 방법 및 절차에 의하여 행사하도록 함으로써 그 권한의 행사에 있어서 정부로부터의 독립성을 갖는 점에 특징이 있다.

동 위원회는 금융 정책과 제도관련 법령 및 규정의 제·개정, 금융기관 감독관련 법령 및 규정의 제·개정, 경영과 관련된 인·허가, 검사·제재와 관련된 주요 사항 등에 대한 심의·의결과 금융감독원의 업무·운영·관리에 대한 지시·감독 업무를 담당하고 있다. 금융위원회는 기획재정부 차관, 금융감독원장, 예금보험공사사장, 한국은행부총재 등 당연직 위원 4인과 임명직위원 5인 등 총 9인의 위원으로 구성된다. 임명직 위원 중 위원장, 부위원장 및 위원장추천 2인은 상임으로 운영하며, 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 부위원장은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다.

2) 증권선물위원회

증권선물위원회는 증권·선물 거래의 특수성을 감안하여 이에 대해서는 별도로 심의 또는 의결할 수 있도록 하는 체계를 구축하기 위해 금융위원회에 설치된 감독기구이다.

증권선물위원회는 내부자거래나 시세조종 등 자본시장의 불공정거래에 대한 조사권과 금융위원회 소관 사무 중 자본시장의 관리·감독 및 감시 등과 관련된 주요 사항에 대한 사전심의권을 갖고 있다. 또한, 동 위원회는 기업회계의 기준 및 회계감리에 관한 업무, 자본시장의 관리·감독 및 감시 등을 위하여 금융위원회로부터 위임받은 업무, 기타 다른 법령에서 증권선물위원회에 부여된 업무 등을 수행하고 있다. 동 위원회는 5인으로 구성되며 금융위원회 부위원장이 위원장을 겸임하고 4인의 위원은 금융위원회 위원장의 추천으로 대통령이 임명하며, 4인의 위원 중 1인은 상임위원이다.

3) 금융감독원

금융감독원은 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률(제24조)」에 의하여 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 및 신용관리기금 등 당시 4개 감독기관이 통합되어 1999년 1월 2일 설립되었다. 금융감독원의 설립목적은 금융회사에 대한 검사·감독업무 등의 수행을 통하여 건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행을 확립하고 예금자 및 투자자 등 금융수요자를 보호함으로써 국민경제의 발전에 기여하기 위해서이다. 한편, 금융감독원은 특별법에 근거하여 설립된 행정조직으로서 국가 또는 지방자치 단체로부터 독립하여 특정한 공공사무를 담당하는 무자본특수법인으로서 공법인이라는 특징을 가지고 있다.

금융감독원은 금융회사의 업무 및 재산상황에 대한 검사, 동 검사결과에 따른 관련 법령에 의한 제재, 금융위원회 및 소속기관에 대한 업무지원 등의 역할을 수행하고 있다. 금융감독원의 집행간부는 원장 1인, 감사 1인, 부원장 4인 이내, 부원장보 9인 이내, 전문심의위원 1인으로 구성¹⁵⁾되며, 원장은 금융위원회의 의결을 거쳐 금융위원장의 제청으로 대통령이 임명하고,¹⁶⁾ 부원장은 금융감독원장의 제청으로 금융위원회가 임명한다.

15) 2011년 3월말 현재 부원장은 3인, 부원장보는 7인이다.

16) 2008년 2월 29일 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」 개정 전에는 금융감독위원장이 금융감독원장을 겸임하였다.

2. 금융위원회와 금융감독원의 관계

금융감독원장은 금융위원회 또는 증권선물위원회가 요구하는 금융감독 등에 필요한 자료를 제출하여야 하며, 금융감독원장은 금융회사에 대한 검사결과 및 조치사항을 금융위원회에 보고해야 한다.

금융위원회는 필요한 경우 금융감독원의 업무, 재산 및 회계에 관한 사항을 보고하게 하거나 업무, 재산상황, 장부, 서류, 기타의 물건을 검사할 수 있다. 한편, 금융위원회 또는 증권선물위원회는 금융감독원의 업무를 지도·감독하는데 필요한 명령을 할 수 있으며, 금융위원회는 증권선물위원회 또는 금융감독원의 처분이 위법하거나 공익 또는 예금자 등 금융수요자의 보호를 위하여 심히 부당하다고 인정되는 경우 그 처분의 전부 또는 일부를 취소하거나 그 집행을 정지시킬 수 있다.

3. 금융감독기구와 유관기관과의 관계

기획재정부와 금융위원회는 정책수행에 필요하다고 인정하는 경우 상호간에 자료를 요청할 수 있으며, 이 경우 요청을 받은 기관은 특별한 사유가 없는 한 요청에 응하여야 한다.

한편, 금융위원회 및 금융통화위원회는 정책수행에 필요하다고 인정하는 경우 상호간에 자료를 요청할 수 있으며, 이 경우 요청을 받은 기관은 특별한 사유가 없는 한 요청에 응하여야 하며, 한국은행은 금융통화위원회가 통화신용정책의 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 금융감독원에 대하여 은행 등 금융회사에 대한 검사를 요구하거나 한국은행 소속직원이 금융감독원의 금융회사 검사에 공동으로 참여할 수 있도록 하여 줄 것을 요구할 수 있다.

또한, 한국은행은 금융감독원에 대하여 검사결과와 송부를 요청하거나 검사결과에 대해 필요한 시정조치를 요구할 수 있다. 예금보험공사는 업무수행을 위해 필요하다고 인정하는 경우 금융감독원에 대해 부보금융회사에 대한 검사를 요청하거나, 예금보험공사 소속직원이 검사에 공동으로 참

여할 수 있도록 요청할 수 있으며, 금융감독원은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제 2 절 해외 주요국의 금융감독체계 사례분석

금융시스템은 기본적으로 각국의 국민경제적인 요구 수준에 맞게 생성·발전되는 것이기 때문에, 금융감독체계도 각 나라의 역사적 배경과 경제발전 단계 등에 따라 그 모습과 내용을 달리하고 있다. 그러나 해외 주요국의 금융감독체계가 서로 다른 모습을 보이고 있을지라도, 각 나라의 감독제도는 각기 효율성을 극대화 하는 방향으로 발전해 왔기 때문에, 이를 분석해 볼 경우 우리나라의 금융감독 상황에도 참고 또는 적용할 수 있는 공통적 원리가 있을 수 있다고 판단된다. 이러한 판단에 기초하여 본 절에서는 해외 주요국의 감독체계를 개관해보고 각각의 특징을 비교·분석함으로써 본 연구의 결론에 이르기 위한 시사점을 도출해 보도록 하겠다.

1. 미국

미국의 금융감독은 연방과 주의 관계, 제정법의 제정취지, FRS와 예금보험 가입여부 등에 따라 감독기관이 다기화되고 감독대상기관이 중복되어 있다. 이러한 점에 따라 발생하는 감독의 비효율성은 주감독기관·부감독기관의 설정과 업무협력을 통한 견제와 균형으로써 해결하고 있다. 금융의 규제자 및 감독자인 금융감독기관들은 행정부내 독립기관 내지 재무부 소속 기관으로서 운영상의 독립성이 있다(최동준, 2007: 146).

한편, 미국의 재무부는 경제와 금융시스템의 기장 역할로서 경제·금융의 번영과 안정의 책무를 가지고 있으며, 업무의 대부분을 집행기관에 위임하여, 재무부는 국내 및 국제 금융정책, 금융에 관한 입법과 규제, 금융감독기관에 영향을 미치는 입법 업무를 담당한다.

1) 글로벌 금융위기 이전의 금융감독체계

미국은 전통적으로 각 금융부문별로 감독기구가 분리되어 있는 분리형 감독체계를 가지고 있으며, 특히 은행과 저축금융기관의 경우 허가 및 감독기관이 이원화 또는 다원화 되어 있다.

미국의 금융업권은 크게 은행, 저축금융기관, 보험회사, 증권회사, 은행지주회사 등으로 분류할 수 있으며, 이에 따른 각 금융부문의 감독체계에 대한 구체적인 설명은 다음과 같다(금융감독원 2003: 142-145).

우선 은행의 경우, 설립허가 및 감독권이 이원화되어 있는데, 국법은행은 연방정부로부터 설립허가 및 감독을 받고 주법은행은 주정부로부터 설립허가 및 감독을 받는다. 구체적으로 보면 국법은행에 대해서는 재무부에 소속되어 있는 통화감독청(Office of the Comptroller of the Currency; OCC)이 감독권한을 가지고 있으며, 또한 연방준비제도(Federal Reserve System; FRS) 및 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation; FDIC)에도 의무적으로 가입하게 되어 있어, 두 기관의 감독도 받고 있다. 주법은행의 경우에는 주정부로부터 설립허가를 부여받아 주정부가 주된 감독권한을 가지고 있으며, 기본적으로 주법에 규정된 업무범위 내에서 업무를 영위한다. 주법은행은 연방법인 「은행지주회사법」상 허용되지 않는 업무라 하더라도 주법에서 허용하는 경우 그 업무를 영위할 수 있다. 예를 들면 은행지주회사법상 보험업무가 금지되어 있으나, 일부 주에서는 주법은행에 보험인수 업무 등을 허용하고 있기도 하다.

한편, 주법은행의 FRS 또는 FDIC 가입의무 여부는 각 주법의 규정에 따라 다르기는 하나 실제로는 대부분의 주가 FDIC 가입을 의무화하고 있어 양 기구 어디에도 가입하지 않은 주법은행은 매우 예외적이다. FRS에 가입한 은행에 대해서는 연방준비제도 이사회(Federal Reserve Board; FRB)가 주당국과 함께 주된 감독권한을 가지며, FRS에 가입하지 않고 FDIC에만 가입한 은행에 대해서는 FDIC가 주당국과 함께 주된 감독권한을 가진다.

저축금융기관의 경우에는 영업허가 및 감독기관이 이원화되어 있다. 연

방허가는 재무부에 소속된 저축금융기관감독청(Office of Thrift Supervision; OTS)이 발부하고 주된 감독권을 보유한다. 연방허가를 받은 저축금융기관은 의무적으로 예금보험에 가입하여야 하므로 FDIC의 감독도 받게 된다. 주정부로부터 주허가를 받은 저축금융기관에 대한 주된 감독권은 주정부가 보유하고 있으며, 이 경우 FDIC 가입은 의무사항이 아니다. FDIC에 가입한 경우에는 OTS가 주정부와 함께 주된 감독권한을 행사하며 FDIC도 감독기능을 수행한다.

증권회사의 경우, 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission; SEC)가 증권회사에 대한 등록 심사, 감독 및 검사 등 증권행정에 관한 포괄적 규제감독을 실시하고 있으며, 보험회사의 경우는 주정부가 보험업 허가 및 감독권을 보유하고 있다.

은행지주회사의 경우, 1956년 제정된 「은행지주회사법」에 따라 FRB가 은행지주회사에 대한 주된 감독권한을 가지고 있었다. 하지만 1999년 11월 12일 제정된 「금융서비스현대화법」은 FRB가 금융지주회사의 업무 전반에 대한 감독권한을 갖는 포괄적 감독당국으로서의 역할을 하도록 규정하였으며, 주정부 및 타 연방금융감독당국은 지주회사의 그룹내에서 증권업무 및 보험업무 등을 영위하는 회사에 대한 부문별 및 기능별 감독당국으로서의 역할을 수행하도록 규정하고 있다.

이와 같이 미국의 금융감독체계는 수평적으로 볼 때 비통합형의 전형으로 매우 복잡하게 나뉘어 있으며, 수직적인 측면에서도 복잡한 구조를 형성하고 있다. 증권 감독의 경우에는 SEC에서 증권회사의 등록심사, 감독·검사 등 포괄적 규제를 하므로 단층형 구조이다. 은행의 경우에는 국법은 행은 OCC가 감독권을 가지고 있지만, FDIC와 FRB의 감독도 받는다(최동준, 2007: 138-139). 그러나 이들 기관은 수직적 관계에 있지 않고, 관련 분야에서 독자적으로 감독업무를 수행하고 있기 때문에 수직적인 측면에서 복층구조라고 할 수는 없다. 주법은행은 주정부에서 감독권한을 가지고 있지만 FDIC나 FRS에 가입한 주법은행은 관련 분야에서 이들의 감독도 받는다. 그러나 이들 사이에 수직적 관계가 있지 않기 때문에 역시 단층구조라 볼 수 있다. 보험의 경우에는 각 주정부가 감독권한을 갖고 있다. 전미

보험감독관협회(National Association of Insurance Commissioners; NAIC)가 주별 보험감독의 모범법 및 가이드라인을 제공하고 있지만, 각 주의 보험감독자가 만든 민간기구로서 수직적 상하관계를 갖는다고 볼 수는 없으므로 단층구조라고 보아야 할 것이다.

<표 4-2> 미국의 금융감독체계

구 분	연방준비은행(FRB)	OCC	FDIC
설립목적	통화신용정책, 은행감독	은행감독	예금보험 및 은행감독
주요 권한 (감독관련)	○ FRS가맹주법은행에 대한 감독 및 검사 ○ 외국은행에 대한 감독검사통할 * 국법은행 또는 주법은행에 대한 인허가권은 없음	○ 국법은행에 대한 인허가권, 동 은행에 대한 감독 및 검사권	○ 예금 보험 ○ 부보주법은행(FRS비가맹)에 대한 감독 및 검사 * 국법은행 또는 주법은행에 대한 인허가권은 없음
독립운영 여부	행정부내 독립기관 (의회에 책임)	재무부 외청이나, 업무 운영면에서 독립	행정부내 독립기관 (의회에 책임)
재원조달	지역FRB의 운영수익으로 충당 (FRB본부 및 지역은행의 운영예산은 FRB이사회에서 승인)	피감독은행으로부터의 검사수수료로 충당	피감독은행으로부터의 검사수수료로 충당
조직 구성, 인원수	○ FRB본부: 7명으로 구성(대통령 임명)되는 이사회에서 주요 정책 결정(통화정책은 별도의 위원회인 FOMC에서 결정), 11개 division, 7개 office로 구성 (총인원: 1,750명) ○ 지역FRB: 출자은행 등이 선임, 구성하는 이사회(9명)에서 업무 운영을 통할 감독(12개 지역 FRB 총인원: 23,288명) * 뉴욕FRB의 경우 8개 group, 2개 office로 구성	○ 위원회 조직 없음 ○ 본부 및 6개 지역본부 (총인원: 3,031명)	○ 특수공법인으로서 5명으로 구성되는 이사회에서 주요 정책 결정 ○ 9개 division, 6개 office, 8개지역사무소 운영 (총인원: 7,266명)
유관기관 협조, 공동 감독, 검사여부	○ 감독당국간 협의기구인 FFIEC (Federal Financial Institutions Examination Council) 운영, 특정 감독과제 발생시 공동작업반 운영 등을 통하여 타 은행 감독기관과 긴밀한 협조하에 감독업무 수행 ○ 연방준비제도가맹주법은행에 대해 독자적인 감독·검사 실시	○ (좌 동) ○ 국법은행에 대해 독자적인 감독 및 검사 실시	○ (좌 동) ○ 부보주법은행(연방준비제도비가맹)에 대해 독자적인 감독·검사 실시

구 분	OTS	뉴욕주 은행국	SEC	뉴욕주 보험국
설립목적	은행감독	은행감독	증권감독	보험감독
주요 권한 (감독관련)	저축금융회사(S&L)에 대한 감독 및 검사	뉴욕주 인가 은행, 비은행에 대한 감독 및 검사	증권회사에 대한 감독 및 검사 증권시장의 불공정 거래 감독	뉴욕주 인가 보험 회사에 대한 감독 및 검사
독립운영 여부	재무부 외청이나, 업무운영면에서 독립	연방감독기구와 독립적으로 업무 운영	행정부내 독립기관 (의회에 책임)	주정부기구로 독립적 업무운영
채원조달	피감독저축회사로부터의 검사수수료로 충당	피감독은행으로부터의 검사수수료등으로 충당	증권발행수수료, 거래수수료 등으로 충당	피감독보험회사로부터의 검사수수료등으로 충당
조직 구성, 인원수	○ 위원회 조직없음 ○ 9개 부서, 5개 지역사무소 운영 (총인원: 1,281명)	○ 17명으로 구성되는 은행위원회에서 주요정책 결정 ○ 9개 division (약 550명)	○ 5명으로 구성되는 상임위원회에서 주요 정책 결정 ○ 21개 부서, 5개지역사무소 운영(총 3,039명)	○ 2개본부(각 본부마다 11개부서), 5개 지역사무소 운영(총 922명)
유관기관 협조, 공동 감독, 감사여부	○ FFIEC 운영, 특정 감독과제 발생시 공동작업반 운영 등을 통하여 타 은행감독기관과 긴밀한 협조하에 감독업무 수행 ○ 저축금융회사에 대해 독자적인 감독·검사 실시	○ 연방은행감독당국의 감독기준을 준용 ○ 감독대상 은행 등에 대해 독자적인 감독·검사 실시	○ 증권회사에 대한 검사업무 NASD에 위임	○ 감독대상 보험회사에 대해 독자적인 감독·검사 실시

자료 : 금융감독위원회(2004)

<표 4-3> 분석틀에 의한 미국의 금융감독체계

수 직 적 관 점	수평적 관점				
	구분	분리형			
		은행	증권	보험	저축금융기관
단층형		FRB, OCC, FDIC, 주정부 은행국	SEC	주정부 보험국	OTS

2) 글로벌 금융위기 이후 금융감독체계 개편 배경

미국은 1930년대 이후 복잡하고 다양하게 분산된 금융감독체계¹⁷⁾를 그대로 유지해옴에 따라 그동안 감독중복 및 감독사각지대¹⁸⁾ 발생 등의 문제가 제기되어 왔으며, 최근의 글로벌 금융위기시에도 효과적인 대응에 실패하였다.

특히, FRB는 통화정책 당국으로서 2001년 이후 과도한 저금리 기조를 유지함으로써 결과적으로 주택시장 과열을 초래한 것에 대한 책임과 함께 감독당국으로서 금융회사의 방만한 서브프라임 모기지 영업행위를 차단하지 못한 책임에 대한 비판에 직면하였다.

또한, FRB는 대형 은행지주회사의 부실화에 사전적으로 대비하지 못하였다는 비판도 받게 되었다. 이러한 비판의 구체적인 내용을 살펴보면, 우선 투자은행이나 여신전문회사와 달리 수신기능이 있는 상업은행에만 강한 규제를 적용하는 감독비대칭 현상을 초래하여 사실상 투자은행 등에 대한 감독에 소홀하였다는 점을 들 수 있다.

또한 FRB는 증권화 상품의 위험성에 대한 인식이 부족¹⁹⁾하였으며, 이에 대한 규제에도 반대함으로써 금융위기의 단초를 제공하였다는 비판을 받고 있다.

이에 따라, 의회를 중심으로 FRB의 감독실패에 대한 책임규명과 제도보완을 통한 감독기능 강화에 초점을 두고 감독체계 개편 논의가 진행되었는데, 감독체계 개편작업은 감독체계 정비, FRB의 금융회사 감독기능 축소, 소비자보호 강화 등의 방향에서 논의가 시작되었다. 그러나 연방감독기구간의 영역다툼과 FRB의 강력한 반대 등 정치적 이유로 인해 감독기구 통합은 무산되고 FRB의 권한은 유지·강화되는 것으로 귀결되었는

17) 연방차원에서 총 17개 감독기관이 존재하며, 상업은행 및 투자은행에 대한 감독의 경우 OCC, FRB, FDIC, CFTC, SEC 등 5개 기관이 감독업무를 분담하는 복잡한 구조이다.

18) 투자은행, 헤지펀드, 사모투자펀드 등 은행과 동일한 기능을 수행하는 그림자금융시스템(Shadow Banking System)에 대해서는 규제가 취약하였다.

19) 2008년 10월 23일 그린스펀 전 FRB의장은 파생상품 규제를 반대한 점이 부분적인 실수였음을 인정하였다.

데, 이와 관련한 실제적인 논의 결과는 다음과 같다.

우선 2008년 3월 재무부(부시 행정부)는 단기·중기·장기의 3단계로 구성된 금융감독체계 선진화를 위한 청사진(Blueprint For A Modernized Financial Regulatory Structure)을 발표하였으며, 그 주요내용은 다음과 같다.

먼저 단기적으로는 모기지 감독강화를 위한 모기지위원회를 설립하고, 중기적으로는 주법은행 감독권한을 연방정부로 이관하며, 아울러 보험회사에 대한 연방감독기구를 설립하고, 증권 및 선물감독기관을 통합하는 것이다. 또한 장기적으로는 연방차원의 감독기구를 금융시장 안정기구, 건전성 감독기구, 영업행위 감독기구의 3개축으로 개편하는 것이었다(U.S. Department of The Treasury, 2008).

그러나 동 청사진 발표 이후 글로벌 금융위기를 겪으면서 금융감독시스템의 문제는 더욱 심화되었다. 우선 금융시스템 전반을 감독할 수 있는 기관의 부재로 거시건전성에 대한 감독이 제대로 이루어지지 않았다는 비판이 제기되었으며 투자은행, 헤지펀드, 장외파생상품 등 그림자금융에 대한 감독의 공백이 글로벌 금융위기를 촉발했다는 지적을 받게 되었다.

또한, 금융시스템에서 중요한 대형 금융회사에 대한 정리절차 미비 등으로 대규모의 공적자금 지원이 불가피해지고, 일반 금융소비자들이 금융시장 정보를 충분히 이해하지 못한 상태에서 투자에 나선 결과, 위험투자 손실에 따른 금융소비자 피해가 급증하였다.

이에 따라 2009년 6월 17일 미국 재무부(오바마 행정부)는 금융시스템 신뢰 회복을 위한 금융규제개혁안(Financial Regulatory Reform - A New Foundation : Rebuilding Financial Supervision and Regulation)을 발표하였다. 동 발표안은 금번 금융위기 재발을 방지하기 위하여 금융회사의 대마불사 차단, 금융시장의 투명성 개선, 금융소비자 보호의 강화 등 금융시스템의 대폭적인 개혁의 내용을 포함하고 있다.

구체적인 개혁방안은 FRB에 은행지주회사 이외에 비은행지주회사에 대한 거시건전성 감독권한을 부여하고, 금융감독기관간 협력강화 및 역할 조정을 위해 금융안정감독협의회(Financial Stability Oversight Council;

FSOC)를 신설하는 것이었다. 또한 국법은행감독기구(National Bank Supervisor; NBS) 및 연방보험감독청(Office of National Insurance; ONI)을 신설하고, 소비자보호기구(Consumer Financial Protection Agency; CFPA)를 신설하여 소비자 보호기능을 집중케 하는 것이었다(U.S. Department of The Treasury, 2009).

2009년 12월 2일 공화당의 프랭크(Barney Frank) 하원의원은 재무부안을 반영한 「월가개혁 및 소비자보호법(Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009)」을 입안하였으며, 이는 공화당 의원들의 반대속에서 동년 12월 11일 하원을 통과하였다.

동 법률안은 독립 금융소비자보호기구(CFPA)를 설립하여 금융소비자보호 관련 규정의 제·개정 및 검사업무를 수행하도록 하며, 금융시스템에 대한 잠재적 위험 모니터링 및 리스크 감축조치를 위해 금융안정감독협의회(FSOC)를 설립하는 것을 골자로 한다. 또한 OTS를 OCC에 통합하여 국법은행 및 비은행 감독기관을 일원화하고, 여타 감독기구는 현행대로 존치하는 내용도 포함되어 있다.

이후 2010년 1월 오바마 대통령은 금융회사의 위험투자와 대형화를 직접적으로 제한하는 내용의 볼커룰(Volcker Rule)을 제안하였으며, 이에 민주당의 크리스토퍼 도드(Christopher Dodd) 상원의원은 동년 3월 15일 하원에서 통과된 프랭크안에 볼커룰 등을 추가하는 형태의 「금융안정 개선법(Restoring American Financial Stability Act of 2010)」을 입안하였다.

동 법안은 FRB 내부에 금융소비자보호국(CFPB)를 설치하여 OCC, OTS, FDIC 등의 소비자 보호업무를 이관토록하며, 금융안정감독협의회(FSOC)를 신설하고 재무부내에 보좌기구(Office of Financial Research; OFR)를 신설하도록 하는 내용을 포함하고 있다. 또한 규제차익 억제를 위해 은행감독체계를 재조정하되, 기본적으로 국법은행과 주법은행간의 감독을 양분하는 기존의 감독체제는 유지하고, 금융안정에 관한 책임을 FRB에 부여하도록 하는 내용도 포함되어 있다.

<표 4-4> 미국 금융감독개혁 관련 상·하원 법률안 비교²⁰⁾

구 분	상원안 (2010.5)	하원안 (2009.12)	최종조정안 (2010.6)
소비자 보호 (CFPB)	- 기구성격 : FRB내 조직 - 감독대상 : 자산 100억불 이상 은행·신탁, 기타권 역 대형 금융회사 등	- 기구성격 : 독립기구 - 감독대상 : 자산 100억불 이상 은행, 15억불 이상 신탁 등	상원안 채택
금융안전 협의회 (FSOC)	- 구성원 : 재무부, 각 감독 당국 대표 등 9인 - 보좌기구 별도 설치, 운영 (Office of Financial Research)	- 구성원 : 재무부, 각 감독 당국 대표로 구성 (소비자 보호기구, 보험감독 관련 대표 제외) - 보좌기구 없음 (FRB가 지 원역할 담당)	상원안과 유사 (단, 구성원에 NCUA 추가로 총 10인)
은행감독 개편	- OTS와 OCC 통합 (저축은행 인가권 존속)	- OTS와 OCC 통합 (저축은행 인가권 존속)	상하원안 채택
시스템 안정책임	- FSOC 및 FRB에 부여	- FSOC에 부여	상원안 채택
Volcker Rule ²¹⁾	- 은행 등에 대해 자기자금 거래 및 헤지펀드, PEF 거래를 금지	- 언급 없음(단, 자기자금거래 금지권한을 FRB에 부여)	대부분 상원안과 동일하되, PEF, 헤지펀드 투자는 기본자본 3% 이내에서 허용
헤지펀드 등록의무	- 감독책임 : SEC, CFTC ²²⁾ (SEC등록기준 : 1억달러 이상)	- 감독책임 : SEC, CFTC (SEC등록기준 : 1.5억달러 이상)	하원안 채택
대마불사 관행종식	- 사전적 펀드조성은 없고 사후에 관련 비용을 금 융권으로부터 보전	- 청산기금 조성(1,500억달러)	상원안 채택

20) 「Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009」, 「Restoring American Financial Stability Act of 2010」, 「Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act」 각 법안의 내용을 종합적으로 정리·재구성하였음

21) 은행자산운용 규제책으로, 볼커룰의 목적은 금융시스템의 부실이 반복되는 것을 막기 위해 미국 은행시스템을 상업은행과 투자은행으로 분리하는 것이다.

22) 미국상품선물거래위원회 (U.S. Commodity Futures Trading Commission)

한편, 동 법률안은 법안 심의과정에서 공화당의 협조를 얻기 위해 사전적 은행세에 해당되는 시스템정리기금(Systemic Dissolution Fund)²³⁾ 조항이 삭제된 형태로 2010년 5월 20일 상원을 통과하였다.

양원을 통과한 법안이 상·하원 합동위원회(Conference Committee)에서 「도드-프랭크 월가개혁 및 소비자보호법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」으로 통합되었고, 동 법안은 볼커룰의 일부분과 링컨수정안(Lincoln Amendment)²⁴⁾이 완화된 형태로 2010년 6월 30일과 동년 7월 15일 각각 하원과 상원을 통과하였으며, 그 후 오바마 대통령의 서명을 거쳐 2010년 7월 21일 공식 발효되었다(서병호, 2010: 4-5).

3) 금융감독체계 주요 개편 내용

2010년 7월 21일 공식 발효된 금융감독체계 개편 방안의 주요내용은 금융안정감독협의회 신설, 소비자금융보호국 신설, 체계적인 부실금융회사 정리시스템 구축, 은행감독체계 정비 및 은행규제 강화, FRB의 책임성 강화 등으로 요약할 수 있으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 대형·복합금융회사의 시스템리스크를 상시 모니터링하고 대응하기 위한 금융안정감독협의회(FSOC)를 신설하는 것이다. 동 협의회는 재무부장관, FRB, OCC, FDIC, CFPB, SEC, CFTC, FHFA(Federal Housing Finance Agency), NCUA, 보험전문가 등 총 10인²⁵⁾의 위원으로 구성된다. 기능면에서 살펴보면, 금융안정감독협의회는 금융회사의 규모 또는 거래행위가 금융시스템에 위협을 초래한다고 판단되는 경우, FRB에 자본·유동성·차입한도·위험관리 등에 관한 규제를 강화하도록 권고하고, 필요시

23) 미래의 금융위기에 대비하여 사전적으로 금융회사들로부터 각출되는 기금을 의미한다.

24) 2010년 5월 20일 상원을 통과한 금융안정개선편에 포함된 법안으로 은행의 장외파생상품 취급을 제한하는 방안을 담고 있다.

25) the Secretary of the Treasury, the Chairman of the Board of Governors, the Comptroller of the Currency, the Director of the Bureau, the Chairman of the Commission, the Chairperson of the Corporation, the Chairperson of the Commodity Futures Trading Commission, the Director of the Federal Housing Finance Agency, the Chairman of the National Credit Union Administration Board, an independent member appointed by the President

시스템리스크가 큰 대형 비은행 금융회사에 대한 감독권한도 금융안정감독협의회 위원 2/3 이상의 찬성으로 FRB에 부여할 수 있다.

둘째, FRB, OCC, OTS, FDIC, NCUA 등에서 담당하던 금융소비자 보호기능을 통합²⁶⁾하여 FRB내에 소비자금융보호국(CFPB)을 신설하는 것이다. 소비자금융보호국은 자산규모 100억불 이상의 은행, 신탁 등 금융사업자에 대해 검사 및 제재 권한을 가진다. 또한, 소비자금융보호국은 금융소비자 보호 관련 법규의 제정시 건전성 및 안전성 유지 등을 위해 은행감독기구와 협조하여야 하며, 검사 수행시 여타 은행감독기구와 협조하여 금융회사의 부담을 최소화 하도록 하고 있다.

셋째, 대형·복합금융회사에 대해 부실정리계획 수립을 의무화하고 동 회사의 정리권한을 FDIC에 부여하여 체계적인 부실금융회사 정리시스템을 구축하는 것이다. 구체적인 내용을 살펴보면, 대형·복합금융회사는 부실화에 대비한 비상계획을 정기적으로 수립, 제출하고 감독당국은 이를 토대로 자본규제강화, 영업행위·자산증대 제한 등을 권고할 수 있게 된다. 또한 대형·복합금융회사의 도산시 주주 및 무담보채권단의 손실분담, 경영진 전면교체 등을 가능케 함으로써 대형 부실금융기관을 체계적으로 청산·정리할 수 있는 권한을 FDIC에 부여하게 된다.

넷째, 저축은행감독청(OTS)을 폐지하고 대부분의 권한 및 업무를 통화감독청(OCC)으로 이관하되, 연방저축은행 인가제도는 존속시키는 등 은행감독체계를 정비하고 은행규제를 강화하는 것이다. 금번 개혁법안은 자산규모 150억 달러 이상인 은행지주회사에 대해서는 5년간 유예기간을 거쳐 자기자본 규제를 강화하며, 은행지주회사 및 대형 비은행 금융회사에 대해서는 자기자금거래를 금지하되, 기본자본의 3% 범위내에서 헤지펀드와 PEF에 대한 투자는 허용하는 등의 세부내용을 포함하고 있다.

다섯째, 금융위기과정에서 FRB의 긴급 유동성 공급시 재무부장관의 승인을 의무화하는 한편, 동 권한에 대한 감사원의 감사 실시 근거조항을 신설하여 FRB의 책임성을 강화하도록 하는 것이다. 또한 이사회내에 은행감독담당 부의장²⁷⁾을 신설하는 한편, FRB의 은행감독보고서를 반기별로

26) 은행·비은행 금융회사와 관련된 소비자보호기능만 통합하고, 증권·보험회사와 관련된 소비자보호기능은 기존과 마찬가지로 SEC와 주보험감독청에서 담당한다.

의회에 보고토록하는 등 감독책임을 강화하는 내용이 포함되어 있다.

여섯째, 금융시장의 과도한 위험추구 행위를 차단하기 위해 파생상품·헤지펀드 규제를 강화하는 것이다. 구체적인 내용으로는, 장외파생상품(OTC)에 대한 감독권한을 SEC 및 CFTC에 부여하여 규제차익을 방지하고, SEC 및 CFTC에 금융시장의 안정성을 위협하는 국내기관에 대한 파생거래 금지 권한을 부여 하는 것이다. 또한 중앙청산소(Central Clearing and Exchange Trading)를 설립하여 규격화²⁸⁾된 파생상품의 경우 중앙청산소를 통해 청산·거래토록 했다. 이외에도 자산규모 1.5억 달러이상의 헤지펀드 및 PEF에 대해서는 SEC에 등록 및 보고를 의무화 하는 등 헤지펀드에 대한 감독도 한층 강화하고 있다.

2. 영국

1) 통합 금융감독체계의 형성 배경

1997년 5월 영국 노동당이 발표한 금융규제 개혁방안은 통합금융감독체계의 확립을 통해 금융규제체제를 근본적으로 개혁해 보려 했던 급진적인 내용이었다.

금융업권간의 전통적 구분을 넘어 여러 업종을 겸업하는 금융회사 및 그룹의 등장으로 인한 금융산업의 변화는 금융규제체제의 근본적 개혁을 촉구하였다. 구체적으로 살펴보면, 은행과 증권회사간의 합병, 은행과 보험회사간 합병, 은행 및 보험회사의 자산운용사 인수 등 이중 금융회사간의 인수·합병이 크게 증가하였으며, 보험회사의 은행 자회사 설립, 은행의 보험·증권·자산운용 자회사 설립, 보험회사에 의한 투자형 상품 판매 등 금융회사의 타업권 진출이 매우 활발해졌다.

실제로 1998년의 경우, HSBC, Halifax, Abbey National, the Royal Bank of Scotland 등 8개 금융회사가 해당 감독기관들로부터 인허가를 받

27) FRB 이사 중에서 대통령이 지명한다.

28) 비규격 스왑의 경우 장외시장에서 거래하되, 거래 내용을 중앙예탁기관에 보고한다.

아 은행·증권·보험을 망라하는 다양한 금융업무를 영위하였다. 동 8개 회사가 예금, 보험, 증권·기업금융, 자산운용, 투자자문·투자상품 판매업무의 5개 업무를 모두 수행한다는 점에서 볼 때, 이는 과거 30년전 대부분의 금융회사가 1~2개 금융업무를 영위했던 것과 대비하여 금융산업의 대변화인 것이다. 또한 Marks & Spencer, Safeway, Sainsbury, Tesco, Virgin, GE 등 비금융회사의 금융업 진출도 활발해졌다. 이로 인해 금융회사의 형태, 금융상품, 판매경로 및 국적 등에 따라 금융업을 구분하는 것은 무의미해졌다(금융감독원, 2004: 571).

이러한 금융환경 및 금융산업의 변화는 각 금융업권별로 규제감독을 하던 기존 금융감독체계의 한계를 노출시켰다. 기존 금융감독체계는 금융회사의 형태에 따라 특정 금융업만 영위하도록 제한하였던 이전의 규제방식을 전제로 마련되었기 때문에, 여러 금융업을 겸업하는 금융회사와 금융그룹에 대해서는 감독의 한계를 노출할 가능성이 높다. 금융그룹에 대한 효과적인 감독은 개별 회사보다는 그룹 전체의 재무건전성, 내부통제시스템, 경영자의 능력 등을 중심으로 감독하되 회사별 감독담당자간 활발한 정보교환 및 감독정책의 조정이 이루어 질 때에만 확보될 수 있는 것이다.

따라서 새로운 금융환경하에서는 기능별로 분리된 복수의 감독기관에 의한 분산형 감독체계보다는 단일 감독기관에 의한 통합형 감독체계가 보다 효과적일 수 있다는 판단하에 통합 금융감독의 필요성이 제기되었던 것이다.

1998년 이전까지 영국의 금융감독체계는 분리형으로, 각 금융권역별로 감독기관은 다기화 되어 있었다. 은행은 영란은행 은행감독부에서 감독하였고, 증권업무는 증권투자위원회(Securities and Investments Board)에서 담당하였으며, 보험회사는 보험감독원(Insurance Directorate)에서 담당하였다. 신용협동조합(credit union)은 공제조합등기소(Registry of Friendly Societies)에서 감독업무를 수행하였으며, 공제조합(friendly societies)은 공제조합위원회(Friendly Societies Commission)에서 감독업무를 담당하였다. 자율규제기관이 담당하는 경우도 있었는데, 증권관련 파생상품거래업무는 증권선물협회(Securities and Futures Authority)에서 개인소액 투자

자 관련 업무는 개인투자자 협회(Personal Investment Authority)에서 담당했다.

<표 4-5> FSA 설립 이전 영국의 금융감독기관

감 독 기 관	감 독 대 상 업 무
영란은행 은행감독부 (Supervision and Surveillance Division of the Bank of England)	은행, 도매금융기관(merchant bank), 이음교환소
증권투자위원회 (Securities and Investments Board)	증권업무 전반
보험감독원(Insurance Directorate)	보험회사
공제조합등기소 (Registry of Friendly Societies)	신용협동조합(credit union)
주택금융조합위원회 (Building Societies Commission)	주택금융조합(building societies)
공제조합위원회 (Friendly Societies Commission)	공제조합(friendly societies)
< 자율규제기관 >	
증권선물협회 (Securities and Futures Authority)	증권관련 파생상품거래 업무
투자관리규제단체 (Investment Management Regulatory Organization)	투자신탁, 연금기금업무
개인투자자 협회 (Personal Investment Authority)	개인 소액투자자 관련업무

자료 : 금융감독원(2004)

이들 기관의 상부에서 재무부가 금융규제와 이에 관련된 입법사항을 담당하였고, 또한 의회에 대한 보고 등을 담당하였다. 연구의 분석틀에 비춰 보면 이때의 영국 금융감독체계는 분리 이층형에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 재무부의 역할은 국회관련 일부사항이고 관련 기관들이 감독업무를 대부분 독자적으로 수행하였기 때문에, 단층구조에 가까운 이층형 또는

약한 의미의 이층형이라고 할 수 있다.

<표 4-6> 분석틀에 의한 1998년 이전 영국의 금융감독체계

수 직 적 관 점	수평적 관점					
	구분		분리형			
			은행	증권	보험	기타
	이 층 형	상부기관	재무부			
		하부기관	영란은행	증권투자위원회	보험감독원	공제조합등기소 등

2) 금융감독기구의 통합

1998년까지 영국에는 증권투자위원회 등 9개의 금융감독기관²⁹⁾이 존재하고 있었으나, 1997년 5월 토니 블레어 수상 취임 후 노동당 정부는 「금융규제·감독에 관한 근본적 개혁방안」을 발표한 뒤, 2000년에는 「금융서비스·시장법(Financial Services and Market Act 2000)」을 제정하여 감독체계를 단일화하였다.

「금융서비스·시장법(Financial Services and Market Act 2000)」은 「보험회사법(Insurance Companies Act 1982)」, 「금융서비스법(Financial Services Act 1986)」, 「은행법(Banking Act 1987)」, 「주택금융조합법(Building Societies Act 1986)」, 「공제조합법(Friendly Societies Act 1982)」 등의 5개법으로 분산되어 있던 금융감독 관련 법령들을 통합하여 재정비한 것으로서, 다수의 금융감독기관들을 금융감독원(Financial Services Authority; FSA) 하나로 통합한 뒤, FSA에 통합 감독기능과 권한 및 책임을 부여한 것이었다.

이 과정을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 영국 정부는 종전에 증권부문의 감독업무를 담당하던 증권투자위원회(SIB)를 1997년 10월 FSA로 명칭 변경

29) 영란은행 은행감독부, 증권투자위원회(SIB), 보험감독원(ID), 공제조합등기소(RFS), 주택금융조합위원회(BSC), 공제조합위원회(FSC), 증권선물협회(SFA), 투자관리규제단체(IMRO), 개인투자자협회(PIA)

하고, 통합법이 공식적으로 입법되기 전에 이미 기존 감독기관들과의 협의 및 공식적 또는 비공식적 조치들을 통해 금융감독권한을 FSA로 일원화하는 작업을 진행하였다.

먼저 영란은행법(Bank of England Act)을 개정하여 1998년 6월에는 은행, 도매금융기관 및 어음교환소(Clearing House)에 대한 감독권을 영란은행으로부터 이관하였으며, 재무부와는 계약을 통해 보험사에 대한 규제감독권한을 이양 받았다. 기타 금융기관과 관련하여서는 2001년까지 해당 감독권을 모두 FSA로 이관하였다. 이에 따라 단일 금융감독당국인 FSA는 은행·보험·증권에 대한 통합감독을 실시하게 되었으며, 아울러 각종 인가·규제 및 검사·제재에 이르기까지 포괄적 감독권도 행사하게 되었다.

FSA의 설립 목적은 금융시스템에 대한 신뢰성 유지, 금융시스템에 대한 국민들의 이해도 제고, 적절한 수준의 소비자 보호, 금융부정사건의 감시·적발·예방 등이다. 즉, 종전의 다양한 자율규제기관을 통해 감독하기 보다는 금융의 통합화, 겸업화, 전산화 등의 추세에 맞추어 강력한 통합감독기구를 설치·운영함으로써 금융감독의 실효성을 제고하기 위한 것이다.

표면적으로 이러한 목적은 규제감독자가 금융시장의 방향을 유도하는 것보다는 시장이 제대로 발전할 수 있도록 돕는 정책을 추구하려는 영국의 종전의 입장과는 상당히 다른 것으로 보여진다. 그러나 실질적으로는 시장과 자율원칙을 고수해 온 영국에서 금융의 건전성과 최소한의 규율원칙을 강조할 수 밖에 없다는 최근의 시대적 요청에 따라 시장에 순응하는 변화라고 보아야 할 것이다(심영·정순섭, 2003: 25).

FSA의 주요기능은 금융기관 및 증권거래소, 선물중개업자, 투자자를 포함한 모든 시장참여자를 감독하는 것으로, 금융기관에 대해서는 설립 및 임원 선임에 관한 인·허가, 건전성 감독, 검사, 지시 및 조치요구, 영업정지 등 광범위한 감독 권한을 보유하고 있다. 또한, FSA는 내부자거래 등 부정행위에 대해서는 무제한 민사제재금을 부과하는 등 행정처분권을 가지고 있으며, 공개매수와 관련해서도 시장남용행위 여부에 대한 결정권 등을 가지고 있다.

FSA의 재원은 대부분 피감독금융기관의 분담금·수수료 또는 정부예산

등으로 조달되며, 감독대상기관으로는 은행 및 외은 지점, 증권관련 기관³⁰⁾, 보험사, 런던증권거래소(LSE), 런던금속거래소(LME) 등이 있다.

수평적 관계에서 영국의 FSA는 통합감독기구의 전형적 사례로, 다른 나라의 금융감독기구 통합에 지대한 영향을 미쳤으며, 우리나라의 감독기구 통합에도 영국의 사례는 참고가 되었다.

수직적 관계를 보면, 영국의 재무부는 금융규제 및 이와 관련된 입법에 관한 사항을 담당하고 국회에 대해 보고업무 등을 수행하고 있다. 또한, FSA의 의장, 원장 등 전 이사진을 재무부 장관이 임명하고, FSA는 감독업무 수행과 관련하여 재무부에 연차보고서를 제출한다(FSMA §1). 이런 점에서 재무부와 FSA와의 관계는 수직적 측면에서 이층구조라고 할 수도 있다. 하지만 FSA는 금융회사의 인·허가, 건전성 및 영업행위 감독·검사 등을 독립적으로 수행한다는 점을 고려한다면, 영국의 재무부와 FSA는 아주 약한 의미에서의 이층구조라고 할 수 있다.

<표 4-7> 영국의 금융감독체계³¹⁾

구 분	영국(FSA)
Head 임명권자	Chairman(의장), CEO(원장) 등 총 14명의 이사진을 재무부장관이 임명(FSMA §1)
예산승인 기관	FSA의 이사회에서 결정 및 승인(G30, 2008: 179)되며, 의회나 재무부의 승인은 없음
재무부의 지시/명령	재무부는 FSA의 규제실패에 대한 독자적 위원회를 개최할 수 있으나, FSA의 업무에 직접적으로 개입할 수 없음(최동준, 2007: 152)
법률제안권	재무부는 금융규제 및 이와 관련된 입법에 관한 사항, 국회에 대한 보고 및 책임 등을 담당
조직형태 독입-합의	전반적인 FSA 정책은 이사회에서 결정하지만, 일상적인 FSA의 운영 및 조직관리는 원장이 결정
소관업무	인허가, 건전성 감독, 검사, 지시 및 조치요구 등 포괄적 감독권을 가지고 금융기관 및 증권거래소, 투자자 등을 포함한 모든 시장참가자를 감독
비 고	FSA는 감독업무 수행과 관련하여 재무부에 연차보고서를 제출해야함(FSMA §1)

30) 투자관리규제단체(IMRO), 개인투자자협회(PIA), 증권선물협회(SFA) 등 자율규제기구를 통해 감독을 받는 증권관련 금융기관도 있다.

31) 영국의 FSMA, 금융감독원(2010), 최동준(2007), G30(2008) 등의 내용을 참고하여 종합적으로 정리·구성하였음

<표 4-8> 분석틀에 의한 영국의 금융감독체계

수 직 적 관 점	수평적 관점		
	구분		통합형
	이 층 형	상부기관	재무부
		하부기관	FSA

3) 글로벌 금융위기 이후 금융감독체계 개편 논의

2006년말 총자산 기준으로 영국내 8위의 은행이었던 Northern Rock 은행이 2007년 9월 단기차입금 만기연장의 어려움으로 영란은행에 유동성 지원을 신청하였다는 소식이 알려지면서 예금인출사태가 발생하여 영국의 금융시장에는 불안감이 조성되었다. 이에 따라 재무부 및 관계당국은 Northern Rock의 은행 예금에 대한 전액보호(300억 파운드) 및 유동성 지원(250억 파운드) 대책을 발표함으로써 금융시장을 다소 진정시켰으나, 이후 동 은행의 민간 매각추진이 가격협상의 난항 등으로 실패함에 따라, 영국 정부는 동 은행이 경영 정상화 될 때까지 일시적으로 국유화하기로 결정하였다(민재기, 2008: 95).

영국에서는 이와 같이 Northern Rock 은행의뱅크런 사태로 인해 규제당국의 감독 책임문제가 처음으로 제기되었으며, 이후 미국의 서브프라임 사태로 인한 신용경색 문제가 영국금융시장을 강타하자 금융감독 실패에 대한 비판이 본격적으로 제기되었다.

이러한 문제제기 과정에서 중앙은행과 감독당국간의 정보공유 등 충분한 공조 미흡³²⁾, 감독기관간 권한 및 책임의 불명확 등의 문제가 주원인으로 부각되었으며, 또한 시장규율에 의존한 느슨한 감독규제도 하나의 원인

32) 영란은행은 Northern Rock 은행의 유동성 지원 요청에 대해 재무부 및 FSA와 사전협의 없이 금융기관의 도덕적 해이를 이유로 거절함으로써 금융시장의 불안을 유발했다.

으로 지목되었다. FSA는 2000년 이후 금융회사의 자율성 보장 등을 위해 보다 시장중심적인 감독방식을 견지하였는데, 감독당국은 규제의 원칙만을 제시하고 구체적인 준수방법은 금융회사가 스스로 찾도록 하는 이른바 ‘원칙 중심의 감독(principal based supervision)’ 정책(김종민·정순섭, 2009: 23)을 시행함에 따라 금융회사의 리스크 실태를 면밀히 점검하지 못하는 문제가 발생하였다.

이로 인해 재무부·FSA·영란은행간의 협조체제 미흡 및 은행 파산시의 특별 정리절차 부재 등에 대한 반성으로써 영국의 금융감독체계 개편에 대한 논의가 시작되었으며, 이후 영국에서 국내 및 국제 금융정책 업무를 총괄하는 재무부와 각 정당 및 상원 등에서 다양한 해법을 담은 감독체계 개편안들이 발표되었다.

2009년 2월에는 은행법(Banking Act 2009)을 개정하여, ‘금융시스템 안정의 보호와 강화’를 영란은행의 사업목적에 명시하고, 이에 대한 통제장치도 마련하였다.

구체적인 내용으로는 금융안정을 위해 영란은행은 재무부 및 FSA와 적극 협력토록하고, 영란은행 이사회는 재무부와의 협의를 통해 정책수단을 검토·결정하기 위한 협의장치도 설치하였다. 또한 영란은행의 이사회 의장을 비상임이사 중에서 재무부장관이 지명하도록 함으로써, 과거에 영란은행 총재가 이사회 의장을 지명하던 방식에 비해 영란은행에 대한 재무부의 통제기능을 강화하였다.

한편, 영란은행내에 금융안정위원회(Financial Stability Committee; FSC)를 신설하고, 아울러 금융안정 전략 및 금융안정 관련 권한행사에 대한 조언 등의 기능을 부여했다.

이후 2009년 5월에는 상원 경제분과위원회가 금융개혁 관련 보고서를 발표하였는데, 영란은행에 거시건전성 감독권한을 부여하고 영란은행내에 설치된 금융안정위원회(FSC)를 거시건전성 감독 집행기구로 확대하는 내용을 포함하고 있다. 또한 영란은행에 금융위기 대응관련 정보의 접근권한을 부여하고, 영란은행에 거시건전성 감독 뿐만 아니라 미시건전성 감독권한도 부여하는 방안을 담고 있다.

이에 따라 FSA에는 영업행위에 대한 감독 권한만 남겨 두고, 건전성에 대한 감독 권한은 모두 영란은행으로 이관하는 Twin-Peaks 모델을 검토할 필요성이 제기되었다(House of Lords Economic Affairs Committee, 2009: 28-40).

2009년 7월에는 재무부에서 FSA의 터너보고서(The Turner Review - A regulatory response to the global banking crisis)를 토대로 FSA의 권한 강화, 금융안정협의회 설립 등을 골자로 하는 개혁안(Reforming Financial Market)을 발표하였다. 이 개혁안은 금융위기 과정에서 드러난 정책실패 문제는 판단과 의사결정 상의 문제로서, 세계의 어떠한 금융감독 체계 모형도 최근의 금융위기로부터 해당 국가를 완전히 보호하지는 못했다고 주장하며, 현재의 통합감독모형 및 재무부·FSA·영란은행의 삼각 체제 유지를 강조하였다.

또한 동 개혁안은 금융안정을 FSA의 목적으로 법률상 명기하고 관련 규정에 대한 제정 및 개정권을 확대하는 내용을 포함하였으며, 시스템 리스크의 감시 및 관리에 대한 금융당국간 공조를 강화하기 위해 종전의 재무부·FSA·영란은행간 비상설 협의체를 금융안정협의회(Council for Financial Stability)³³⁾로 강화하는 내용을 포함하고 있다.

그러나 2009년 7월 당시 야당인 보수당은 현 감독체계의 실패를 주장하면서 Twin-Peaks 모델로의 전환을 주요 내용으로 하는 개편안(From Crisis to Confidence)을 발표하였다.

이 개편안의 주요 골자는 금융정책위원회(Financial Policy Committee)를 설치하여 시스템리스크 감시 및 거시 건전성 통제수단 운용 등을 결정하고, 영란은행의 금융감독담당 부총재 아래에 금융감독본부(Financial Regulation Division)를 두어 모든 금융기관의 미시 건전성 감독을 담당하도록 하는 내용을 포함하였다.

또한 FSA 및 공정거래청(Office of Fair Trading)의 소비자 보호기능 등을 통합하여 소비자보호청(Consumer Protection Agency)을 신설하고, FSA로부터 영업행위 감독기능도 이전받아 영업행위 감독기구로서의 역할

33) 금융안정협의회는 재무부 장관을 의장으로 하는 법률기구로서 영란은행을 통해 확인된 시스템리스크를 평가하고 대응방안을 논의, 결정하기 위한 기구이다.

도 함께 하도록 하는 것이었다.

이상과 같이 영국의 금융감독체계 개편 관련 논의 경과를 살펴보면, 집권당인 노동당은 기존 감독체제를 유지하면서 감독기구 협의체의 법제화를 통한 책임성 강화, FSA의 감독권한 강화 등을 제시한 반면, FSA 설립 당시부터 통합감독체계를 반대해 왔던 보수당은 기존 감독체제를 전면 개편하고, 금융시스템 안정과 금융회사의 건전성을 포함한 모든 감독권한과 책임을 영란은행에 부여할 것을 주장하였다.

결국, 2010년 5월 보수당은 총선 승리를 계기로 FSA를 해체한 뒤, 거시·미시 건전성 감독기능을 영란은행으로 통합하고, 소비자보호 및 시장감독원을 신설하는 것을 주 내용으로 하는 최종 금융개혁안을 2010년 6월 17일 발표하여 영란은행을 중심으로 한 감독체계 개편방안을 확정하였다.

4) 영란은행 중심의 금융감독체계 개편방안

앞서 언급한 바와 같이, 영국이 발표한 영란은행 중심의 금융감독체계 개편 방안의 주요내용은 FSA를 폐지함으로써 1997년 이후 유지해 오던 재무부·영란은행·FSA의 3자간 감독체제(Tripartite Authorities)구조를 해체하는 것이며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 영란은행에 거시 및 미시건전성 감독기능을 일괄 부여하는 것이다. 영란은행내에 금융정책위원회(Financial Policy committee)³⁴⁾를 신설하여 거시건전성 감독에 대한 모든 권한과 책임을 부여하고, 건전성감독원(Prudential Regulatory Authority)³⁵⁾을 영란은행의 산하기관(subsidiary)으로 신설하여 그동안 FSA가 수행해 온 개별 은행, 투자은행, 주택모기지회사, 보험사에 대한 건전성 감독업무를 수행하게 한다.

둘째, 소비자보호·시장감독원(Consumer Protection and Market Agency; CPMA)을 신설하여 소비자보호 및 영업행위 감독업무를 담당하

34) 영란은행의 총재(위원장), 부총재 2명(통화정책·금융안정 담당, 건전성 규제 담당), 신설될 소비자보호·시장감독원(CPMA) 원장, 재무부 대표, 외부위원으로 구성

35) 영란은행과 독립된 법적 실체와 이사회를 가지게 되며, 이사회 의장은 영란은행 총재가, 원장은 건전성규제 담당 부총재(Deputy Governor)가 담당

게 하는 것이다. 소비자보호·시장감독원(CPMA)은 현재 금융민원과 분쟁을 처리하는 금융옴부즈만서비스의 업무를 인계받는 한편, 신설될 금융소비자교육원(Consumer Financial Education Body)에 대한 감독을 담당하게 되며, 현재 FSA에서 담당하고 있는 예금자보호제도(Financial Services Compensation Scheme)도 인수하게 된다.

셋째, FSA의 불공정거래 조사업무는 신설될 경제범죄조사기구(Economic Crime Agency)로 이전하는 것이다.

보수당 개혁안에 따르면, FSA는 금융감독 권한이 향후 2년 동안 점진적으로 축소되어 의회 법안 통과 후 2012년 폐지될 예정이나, 의회승인 과정에서 노동당의 반대 등 변동가능성이 있기 때문에, 현 단계에서는 최종 개편방안을 예측하기는 어려운 상황이다.

3. 일본

1) 1998년 이전의 감독체계

1998년 이전 일본의 금융감독업무는 대장성(본부), 지방재무국(대장성의 지방분국) 및 일본은행으로 3원화 되어 있었다.

대장성은 감독정책 입안, 금융기관 인·허가 등 감독·검사업무를 총괄하고, 지방재무국 및 일본은행은 주로 금융기관 검사 관련업무를 담당하고 있었다. 대장성내의 은행국, 증권국, 국제금융국 등은 소관금융기관에 대하여 감독업무에 관한 규정제정, 인허가 업무 등 사전적 감독업무를 수행하였으며, 대장성내의 대신관방 산하 금융검사부가 검사업무를 수행하였다. 종래에는 대장성산하의 은행국, 증권국, 국제금융국 등이 각기 소관금융기관에 대하여 수행하였으나 1992년 7월 금융검사부가 신설되면서 동 부서로 이관된 것이다.

한편, 증권거래 감시업무의 경우에는 증권거래감시위원회가 업무를 수행하였는데, 동 위원회는 1991년 발생하였던 일부 증권사의 금융·증권 부정

사건을 계기로 손실보전, 주가조작, 내부자거래 등 불공정한 증권거래 및 선물거래를 방지하기 위하여 1992년 7월 대장성 산하의 독립위원회로 설립되었다.

2) 금융감독청 및 금융청의 설립

1990년대 중반 일본의 경제는 금융기관 부실채권의 누적과 신용금고, 신용조합, 지방은행 등 중소기업기관의 도산으로 금융시스템의 불안정성에 대한 우려가 크게 확산되었다. 이러한 금융시스템의 불안은 1980년대 후반 이후 일본경제의 거품형성 및 붕괴과정에서 대장성이 주도한 호송선단식 금융·재정정책에서 비롯된 것으로 지적됨에 따라 대장성의 금융행정에 대한 비판이 제기되었다.

이에 따라 1996년 2월 일본의 자민·사민·신당사키가케 등 여3당은 대장성 개편문제를 공식 제기하고 논의를 거듭한 끝에 1996년 12월 대장성의 금융감독부문을 분리하여 총리부의 외국(外局)으로 금융감독청을 신설하기로 하는 합의안을 도출하였으며, 그 후 정부와의 협의를 거쳐 1997년 3월 11일 동 청의 설치법안을 의회에 상정하고 6월 16일 동 법안을 통과시켰다.

이러한 금융감독체계 개편논의를 거쳐 1998년 일본 정부는 금융개혁의 일환으로 총리부 산하에 금융재생위원회³⁶⁾와 금융감독청³⁷⁾을 설립하여 금융감독 권한의 상당부분을 이관하였다.

이에 따라 대장성의 금융기획국은 금융제도 및 증권거래제도의 조사·기획·입안 등을 담당하고, 금융재생위원회는 부실금융기관의 처리 및 금융위기 관리에 관한 기획 및 입안, 금융업 면허 인가, 예금보험기구 감독 등의 업무를 수행하며, 금융감독청은 은행·보험·증권 등 민간금융기관에 대한 검사·감독 업무 등을 수행하게 되었다.

그 후 2000년 7월에는 금융감독청과 대장성의 금융기획국이 통합하여

36) 1998년 12월 15일 발족하였으며, 위원장 및 위원(3명)과 사무국으로 구성되었다.

37) 1998년 6월 22일 발족하였으며, 지방조직 부재로 인해 지방 소재 민간금융기관에 대한 검사·감독업무는 대장성 산하의 지방재무국에 위임하였다.

금융재생위원회 산하의 금융청이 발족하였고, 금융재생위원회가 2001년 1월에 폐지됨에 따라 금융청은 내각부의 외국(外局)형태로 설치되면서 금융재생위원회가 담당하던 사무까지 담당하게 되었다(이영기, 2004: 45-53).

3) 금융청 현황

일본의 금융청은 총리대신 산하의 내각부(Cabinet Office) 직속 독립 행정기관으로, 금융관련 법상 모든 권한은 총리대신에게 부여되어 금융행정의 최종책임자는 총리대신이지만, 대부분의 권한이 금융청장관에게 위임되어 있어 금융행정의 실질적 법적 최종책임자는 금융청장관이다.

금융청은 금융회사에 대한 정책 기획·입안, 인가, 규제·감독, 검사, 제재에 이르는 포괄적 감독권을 보유하고 있다. 다만, 금융회사 진입관련 인허가 및 퇴출 등 주요 권한은 총리대신이 보유하고 있다. 한편, 총리대신은 금융담당대신(특명담당대신)을 임명하여 총리대신을 보좌하고 종합적인 조정기능과 금융청의 금융행정에 대한 지휘·감독업무를 수행한다(금융감독원, 2010: 334-335).

금융청은 금융기관의 경영 건전성 확보, 금융시장의 원활한 유통 및 거래의 공정성 확보, 그리고 소비자 보호 등 금융감독의 일반적인 목적을 실현하고, 종래의 보호주의적이고 불투명한 금융행정에서 탈피하여 시장규율을 중시하는 투명한 사후점검형 금융행정으로 전환하기 위해 금융감독 전문조직으로 설립되었다.

독립된 금융감독기구인 금융청이 설립되면서 대장성으로부터 금융행정 업무가 분리되었는데, 이러한 분리의 배경으로는 전통적으로 대장성이 수행해 온 금융행정 방식이 유효성을 상실하였다는 점과 대장성에 통합되어 있던 재정운영 원리와 금융행정 논리가 상충된다는 점, 그리고 급변하는 금융환경에 효율적으로 대응하기 위해 보다 유연한 전문조직의 필요성이 부각되었다는 점 등을 들 수 있다.

금융청은 금융관련 법규 및 제도의 기획·입안, 금융기관에 대한 감독·검사의 집행, 국내금융 제도 등의 조사·기획 및 입안, 예금자·보험계약

자·유가증권 투자자 등의 보호, 금융 및 유가증권의 원활한 유통 도모, 은행·보험사·증권사 및 기타 금융기관의 적절한 운영과 경영의 건전성을 확보하기 위한 검사 및 기타 감독기능 수행, 증권거래 등의 공정성을 확보하기 위한 감시업무 등을 담당하고 있다.

4) 금융청과 유관기관과의 관계

금융청은 민간금융회사에 대한 검사·감독권 및 관련 법령 제·개정권을 보유하고 있는 반면, 재무성은 국제금융, 재정투융자 업무 등을 관할하고 있다. 금융청 소관 법률 제·개정권은 내각부 소관이지만 동 제·개정권을 수상이 금융청장관에게 위임하여 법률 제·개정권도 금융청이 보유하고 있다. 따라서 수직적 관계에서 일본의 금융감독체계는 기본적으로 단층구조이며, 다만 금융위기관리 관련사항은 금융청·재무성 등이 협의 처리한다.

재무성은 건전재정 확보, 통화신뢰 유지 등의 관점에서 행하는 금융파산처리제도, 금융위기 관리의 기획·입안 등에 대해 금융청과 협의한다. 그리고 총리(의장), 재무대신, 금융청담당 국무대신, 금융청 장관 및 일본은행 총재로 구성된 합의제 기관인 「금융위기대응회의」를 내각부에 설치하고 있는데, 이를 통해 금융회사의 대규모 연쇄부실 등 금융위기 대응에 관한 중요사항을 심의하고 있다.

일본은행은 금융회사에 대한 고사(考査)³⁸⁾를 실시하고는 있으나, 감독당국은 아니므로 감독이나 검사라는 용어를 사용하지 않는다. 일본은행은 고사업무를 통해 금융회사의 경영상태 파악 및 금융회사의 건전 경영 지도 업무를 수행하고는 있으나, 고사결과에 대한 행정처분 등 조치권한이 없으며, 조치는 금융청 소관 업무이다(금융감독원, 2010: 334-339).

38) 일본은행은 신용질서의 유지 및 자금결제의 원활화관련 업무의 고사를 위하여 금융회사와 고사에 관한 계약 체결 가능(일본은행법 제44조)

<표 4-9> 일본의 금융감독체계³⁹⁾

구 분	일본(금융청)
Head 임명권자	금융청의 수장은 금융청장관이며 총리대신이 임명(내각부설치법 제3장 제9조)
예산승인 기관	매년 8월경 예산요구서를 재무성에 송부하고, 재무성은 각 부청의 예산을 작성, 각의 의결을 거쳐 국회에 제출(재무성설치법 제2장 제4조)
재무부의 지시/명령	재무성의 일반적 지시·명령권은 없으나, 금융파산처리제도 및 금융위기 관리와 관련된 기획입안 등의 업무는 재무성과 공동 관할(최동준, 2007: 166)
법률제안권	금융청 총무기획국에서 금융기관의 법령이나 제도에 관한 기획 및 입안을 담당(금융청설치법 제1장 제4조)
조직형태 독임-합의	금융청은 내각부 내부의 행정청으로 금융청장은 장관이며, 중간조정역할을 담당하는 금융담당대신이 존재하나, 금융담당대신이 금융청에게 지시·명령은 하지 않음(김홍범, 2008: 17)
소관업무	금융회사에 대한 정책 기획·입안, 인가, 규제·감독, 검사, 제재에 이르는 포괄적 감독권 보유함. 다만, 금융회사 인허가 및 퇴출 등 주요권한은 총리대신이 보유(금융감독원, 2010: 335)
비 고	재무성내 재무국은 금융청 장관의 위임을 받아 지방에 있는 민간금융기관 등의 감독·검사업무를 수행(김세웅, 2005: 44)

<표 4-10> 분석틀에 의한 일본의 금융감독체계

수 직 적 관 점	수평적 관점	
	구분	통합형
	단층형	금융청

39) 일본의 내각부설치법, 재무성설치법, 금융청설치법, 금융감독원(2010), 최동준(2007), 김세웅(2005), 김홍범(2008) 등의 내용을 참고하여 종합적으로 정리·구성하였음

4. 호주

1) 금융감독체계

호주의 금융행정체계는 재무부가 경제정책 및 국제·국내 금융정책업무를 관장하고 있으며, 금융감독기구는 건전성감독청(Australian Prudential Regulation Authority; APRA), 증권투자위원회(Australian Securities and Investments Commission; ASIC) 및 중앙은행(Reserve Bank of Australia; RBA)으로 3원화 되어 있다. 이러한 호주의 금융감독체계는 금융산업의 자유화, 국제화, 겸업화 등 환경변화에 부응하고, 금융산업의 안정성 확보 및 대외경쟁력 제고, 금융소비자의 권익보호 강화 등을 목적으로 1990년대 중후반 금융개혁이 추진되어 나타난 결과이다. 동 금융개혁의 과정을 구체적으로 살펴보면, 우선 1996년 5월 금융제도개선위원회(Wallis Committee)가 발족하였으며, 이듬해인 1997년 4월 금융감독체계의 개편 등 금융개혁 건의내용을 담은 위원회의 최종 연구보고서가 정부에 제출되었다. 이에 따라 1998년 3월에 금융개혁법안이 의회에 상정되었으며, 이후 1998년 7월 금융개혁법률이 공포·시행되었다.

동 법안의 주요내용은 우선, 건전성감독청(APRA)을 설립하여 종전에 중앙은행(RBA), 보험연금위원회(Insurance and Superannuation Commission; ISC), 금융기관위원회(Australian Financial Institutions Commission; AFIC), 주정부 감독당국(Single State Authorities; SSAs) 등에 분산되어 있던 건전성 감독기능을 통합하는 것이다.

또한 기존의 증권위원회(Australian Securities Commission; ASC)를 증권투자위원회(ASIC)로 확대 개편하여 보험연금위원회(ISC) 및 공정경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission; ACCC)로부터 보험·연금시장의 공정거래질서 유지 및 금융소비자 보호기능을 분리하여 증권투자위원회로 이관토록 하는 것이다. 즉, 금융회사의 건전성 유지를 담당하는 건전성감독청(APRA), 금융상품, 영업행위, 소비자 보호 등을 담당하는 증권투자위원회(ASIC), 통화정책과 지급결제시스템을 담당하는

중앙은행(RBA)이라는 3각 구조로 감독체계를 개편한 것이다(금융감독원, 2003: 111).

호주의 금융시스템에 대한 규제정책 및 법제화는 재무부가 담당한다. APRA와 ASIC의 의장 및 집행위원들에 대하여는 재무부 장관이 추천권을 가진다(APRA act 제17조, ASIC act 제9조).

한편, APRA 예산에서 감독분담금 요율은 재무부가 결정하며, ASIC의 경우에는 감독분담금과 연방정부의 특별지원금으로 예산을 조달한다(금융감독원, 2010: 345-349). 또한, 재무부 장관은 감독정책 업무에 대하여 일정한 경우⁴⁰⁾ 서면으로 감독정책업무에 대해 지시할 수 있다(APRA act 제12조, ASIC act 제12조).

이와 같은 감독체계의 특징을 고려한다면 호주의 금융감독체계는 수직적 관점에서 이층구조라고 볼 수 있다. 다만, 실제 운용에 있어서는 APRA와 ASIC이 독립적인 지위에서 감독업무를 수행하기 때문에, 약한 의미에서의 이층구조라고 할 수 있다.

2) 주요 감독기구의 특징

호주의 금융감독체계는 과거의 권역별 감독구조가 가지는 감독기관간의 업무중첩에 따른 비용증대와 금융혁신에 대한 대처 미흡 등의 단점을 극복하기 위해 시장실패모형을 기반으로 형성되었다고 할 수 있다(금융감독원, 2004: 786).

(1) 건전성감독청(APRA)

APRA는 금융기관의 건전성 유지를 위한 감독업무를 설치목적으로 하고 있으며 감독기능 수행시 금융시장의 안정과 경쟁간의 균형을 도모하고 있다. 이러한 설립목적을 근거로 APRA는 호주 중앙은행으로부터 은행에 대한 감독권을 인수하였고, 보험연금위원회로부터는 보험회사 및 퇴직연금

40) 지시를 고려하고 있다는 사전 서면 통지와 제안된 지시사항에 대해 APRA 의장이 재무부 장관과 협의할 수 있는 적절한 기회가 주어진 경우

에 대한 감독권을 이관하였으며, 금융기관위원회 및 주감독당국으로부터 비은행금융기관에 대한 감독권도 인수하였다. 이를 통해 APRA는 은행, 보험, 연기금 등 금융회사의 재무건전성 감독, 금융시장의 안전성 및 효율성 제고, 경쟁촉진적 진입·퇴출기준 마련, 공정한 경쟁기반 조성 등의 업무를 담당하고 있다.

또한, APRA는 금융회사의 건전성 유지와 관련된 주된 감독수단으로서 제한된 감독자원을 효율적으로 배분하고 각 금융회사별 적정 감독방식을 결정하기 위해 리스크중심 감독방식을 적용한 PAIRS⁴¹⁾ 및 SOARS⁴²⁾ 시스템을 통해 건전성규제를 실시하고 있다.

한편, APRA의 재원은 금융기관의 분담금과 수수료로 충당⁴³⁾되며, 주요 감독대상 금융회사로는 은행, 주택조합, 신탁 등 공인예금취급기관(Authorized Deposit-taking Institution), 공제조합(Friendly Societies), 금융투자회사, 생명보험회사, 손해보험회사, 연기금(Superannuation) 등이 있다.

(2) 증권투자위원회(ASIC)

증권투자위원회는 「연방기관 및 연방기업법(Commonwealth Authorities and Companies Act 1997)」이 적용되는 영구적인 사단법인 형태의 독립 연방정부기구이다. 동 위원회는 금융시장의 공정거래질서 유지·감독, 법인의 소유구조, 파산 및 청산, 인수·합병 등에 관한 규제·감독, 증권·선물시장에 대한 감독, 금융소비자 보호⁴⁴⁾ 등의 업무를 수행한다.

특히, 각 금융업종별로 업계차원에서 마련된 금융서비스준칙(codes of

41) 파산확률 및 충격등급시스템(Probability and Impact Rating System)은 APRA가 도입한 리스크 평가시스템으로서 금융회사가 지급불능에 처할 확률과 지급불능시 금융시스템 전반에 미칠 충격을 하나의 수치로 요약하여 평가하는 시스템이다.

42) 건전성감독 및 조치시스템(Supervisory Oversight and Response System)은 PAIRS에서 도출된 파산확률과 파산충격을 바탕으로 각 금융회사의 현 경영상황에 대한 진단을 내린 후, 건전성감독 지표상에서 해당되는 적절한 감시 및 조치수준을 결정하는 방식이다.

43) APRA는 회사법에 의거 연방통합펀드(Commonwealth Consolidated Revenue Fund)를 통해 금융기관으로부터 분담금, 수수료 등을 징수하고 연방의회가 배정하는 바에 따라 지출한다.

44) 증권투자위원회는 소비자위원회(ACCC)에서 수행하고 있던 금융부문의 소비자보호 및 공정거래 감독기능을 인수하였다.

practice)을 통해 금융소비자 민원처리나 관련 수수료 규정 등의 적정성을 감시·평가하는 역할도 담당하고 있다.

증권투자위원회의 예산은 금융기관의 분담금 및 수수료와 연방정부로부터 조달받는 특별예산으로 구성되며, 주요 감독대상기관으로는 은행, 신탁, 모기지 중개인(mortgage broker), 금융투자회사, 생명보험회사, 손해보험회사, 연기금 등이 있다(금융감독원, 2010: 348-349).

(3) 중앙은행(RBA)

호주의 중앙은행은 연방정부에 의해 통제되는 정부기구의 성격을 가지며, 주요 조직으로는 통화정책위원회(Reserve Bank Board)와 지급결제위원회(Payments System Board)가 있다. 중앙은행의 주요 기능으로는 통화신용정책을 수립·집행하고, 유동성을 공급하며, 지급결제제도 운영 등 금융시스템 전반의 안정성을 유지하는 것이다.

<표 4-11> 호주의 금융감독체계⁴⁵⁾

구 분	호주(APRA, ASIC)
Head 임명권자	APRA와 ASIC의 최고 의사결정기구의 의장 및 위원들은 재무부장관의 추천을 거쳐 총리가 임명(APRA act 제16·17조, ASIC act 제9·10조)
예산승인 기관	APRA : 분담금 요율은 재무부장관이 결정(APRA act 제50조) ASIC : 감독분담금과 연방정부의 특별지원금으로 예산 조달
재무부의 지시/명령	재무부장관은 특정사안에 대해 지시할 수 없으나 감독정책업무에 대해 일정한 경우 서면으로 지시 가능(APRA act 제 12조, ASIC act 제12조)
법률제안권	재무부가 금융시스템에 대한 규제정책 및 법제화 담당
조직형태 독임-합의	<최고의사결정기구> APRA : Executive Group(현재 의장, 부의장, 상임위원 3인으로 구성) ASIC : Commission(현재 의장, 부의장, 집행위원 등 총 6인으로 구성)
소관업무	APRA : 인허가, 건전성 감독, 검사, 시정조치 등 ASIC : 영업행위 감독, 소비자보호, 불공정거래 조사 등
비 고	APRA와 ASIC은 재무부장관에게 의견을 제시(advise)할 의무가 있음 (APRA act 제 10조, ASIC act 제 11조)

45) 호주의 APRA act 및 ASIC act, 금융감독원(2010) 등의 내용을 참고하여 종합적으로 정리·구성하였음

<표 4-12> 분석틀에 의한 호주의 금융감독체계

수 직 적 관 점	수평적 관점		
	구분		통합형
	이 층 형	상부기관 ----- 하부기관	재무부 ----- APRA, ASIC

5. 독일

1) 금융감독체계

2002년 이전 독일 금융감독체계는 연방은행감독청(Bundesaufsichtsämter für das Kreditwesen; BAKred), 연방증권감독청(Bundesaufsichtsämter für den Wertpapierhandel; BAWe), 연방보험감독청(Bundesaufsichtsämter für das Versicherungswesen; BAV), 연방은행(Deutsche Bundesbank) 등 4개의 기관으로 구성되어 있었다.

연방은행감독청은 은행의 업무와 경영진의 임면 인가, 은행감독과 관련된 규정의 제·개정 등 은행에 대한 전반적인 감독 업무를 수행하였고, 연방보험감독청은 보험회사에 대해서 보험사업의 인가 및 취소, 자료요구 및 검사·제재 등의 전반적인 감독을 실시하였다.

또한 연방증권감독청은 투자자 보호, 금융시장의 안정 및 투명성 제고를 위한 증권·파생금융상품 거래시장의 적절한 기능 확보 등 증권기업에 대한 전반적인 감독권을 행사하였고, 연방은행은 통화신용정책과 관련한 감독과 검사업무 등을 수행하였다(금융감독원, 2003: 135).

그러나 다른 국가와 마찬가지로 독일 금융시장에서도 은행과 보험회사의 합병 등 업종을 초월한 재편이 진행되어 영역구분이 사라지고, 은행·보험·증권회사가 모두 동일한 고객을 대상으로 경쟁하고 있어 기존의 감

독체계로는 이러한 변화에 효율적으로 대처할 수 없었다.

이에 따라 독일 정부는 2002년 5월 「통합금융감독청설치법」의 의회 통과를 통해 종래의 연방은행감독청, 연방증권감독청, 연방보험감독청을 통합하여 연방금융감독청(Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht; BaFin)을 설립하였다.

BaFin의 설립 이후, 독일 감독체계의 가장 큰 특징은 종전 연방은행 중심의 금융감독에서 BaFin 주도의 감독체계로 변화하였다는 것이다. 구체적으로 BaFin은 금융감독 핵심사안 결정 등 금융감독 업무를 총괄하며, 은행·보험·증권부문을 통합적으로 감독하게 되었다. 또한 금융감독 관련 규정의 제·개정 권한도 연방은행에서 BaFin으로 이전되었다.

물론, BaFin의 설립 과정에서 은행감독권을 연방은행에 위임하려는 논의도 있었으나, 이는 국회의 반대로 성사되지 못하였다. 그러나 BaFin의 인력 및 지점 부족 등으로 실질적인 지역은행 검사는 각 주에 지점을 둔 연방은행에 의해 수행하고 있다.

2) BaFin 현황

BaFin의 조직은 본(Bonn)과 프랑크푸르트에 본부를 두고 19부서, 4실 123팀 체제로 설립되었으며, BaFin의 청장은 수상이 임명하고 법적으로 BaFin을 대표한다. 또한 청장과 부청장 산하에 은행·증권·보험 감독의 각 부문별 이사회와 수석이사가 있어 부문별로 업무를 수행한다.

한편, 금융감독청의 내부조직인 감독위원회(Verwaltungsrat)는 BaFin의 업무를 감독하고 지원하며, 의장을 포함하여 연방재무성, 연방법무성, 연방하원, 금융기관 등의 대표 21명의 위원으로 구성된다. 하지만 감독위원회는 이사회의 감시기능을 수행할 뿐 직접적으로 BaFin의 정책결정에 간여하지는 않는다(최동준, 2007: 158).

BaFin은 연방직속의 독립적인 공법상의 영조물법인으로, 전체 금융산업의 기능 원활화, 금융기관 경영의 건전성 확보, 금융소비자 보호 등의 목적을 가지고 기존 연방은행감독청, 연방보험감독청, 연방증권감독청에 부

여되었던 감독권을 행사한다.

구체적인 감독업무로는 일반은행·특수은행에 대한 감독, 주택회사의 저축사업부문 감독 및 회계처리업무 감독, 증권회사 감독 및 내부자거래조사, 생명·손해보험회사 등에 대한 감독, 자본시장 감독 및 국제협력 업무, 금융시스템의 통합관리 업무와 자금세탁 등 특수위법행위에 대한 감독업무 등이 있다.

3) BaFin과 유관기관과의 관계

독일의 재무부는 금융행정과 관련하여 국내 및 국제 금융정책 업무를 담당하고 있으며, 법적으로 BaFin에 대한 감독권을 보유하고 있어 원칙적으로 BaFin에 대하여 지시·명령 등이 가능하다(금융감독원, 2010: 356).

BaFin의 청장은 연방정부의 추천을 거쳐 수상이 임명하고 있으며(FinDAG §9), BaFin의 예산은 재무부의 승인을 받아야 한다(FinDAG §12). 또한, 금융감독업무에 대하여 의회에 대한 책임과 대외협상책임은 재무부가 지며, 법률의 제·개정 입안을 통해 금융시스템에 대한 전반적인 감독의 틀도 재무부가 제시한다(최동준, 2007: 160).

따라서 수직적 관계에서 독일의 금융감독체계는 재무부와 BaFin의 이중 구조라고 볼 수 있다.

그러나 실제로는 재무부가 개별 금융회사에 관한 감독문제에 관여하지 않으며 BaFin에 대한 지시·명령도 자제하고 있다. 독일의 중앙은행인 연방은행은 은행에 대한 일상감독, 보고서 분석 등 상시감시, BaFin에 대한 감독조치 건의, 현장검사 등 실무적 차원의 감독업무를 담당하고 있다. 또한 연방은행은 은행들이 제출한 신고서 및 결산서류 등을 분석·평가한다(금융감독원, 2010: 352-356).

<표 4-13> 독일의 금융감독체계⁴⁶⁾

구 분	독일(BaFin)
Head 임명권자	청장(President)은 연방정부의 추천을 거쳐 수상이 임명(FinDAG §9)
예산승인 기관	BaFin에 설치된 행정위원회에 의해 결정되며, 재무부 승인을 받음(FinDAG§12)
재무부의 지시/명령	재무부는 BaFin에 대한 감독권과 지시권한 보유(FinDAG §2, 5)
법률제안권	재무부는 금융감독업무에 대하여 의회에 대한 책임과 대외협상책임을 지며, 법률의 제·개정 입안을 통해 금융시스템에 대한 전반적인 감독의 틀 제시(최동준, 2007: 160)
조직형태 독립-합의	BaFin의 청장은 법적으로 BaFin을 대표하고, 중요 의사결정 등 BaFin을 관장(FinDAG §6)
소관업무	감독상의 최종의사결정, 인허가, 임점검사 등 금융감독에 관한 독점적 행정조치권 보유
비 고	BaFin은 연방은행에 검사를 위임할 수 있으며(최동준, 2007: 161, 은행법 참조), 연방은행은 지역조직을 이용하여 은행검사를 포함한 상시감시를 통해 BaFin에 협력해야 함(은행법 제7조)

<표 4-14> 분석틀에 의한 독일의 금융감독체계

수 직 적 관 점	수평적 관점		
	구분		통합형
	이 층 형	상부기관	재무부
		하부기관	BaFin

6. 외국 사례를 통해 본 시사점

2000년대 이전의 금융감독체계는 대부분의 국가가 은행, 증권, 보험을 각각 별개의 감독기관이 감독하는 분리형 감독체계를 유지하였다. 다만, 금융시장 및 금융산업 규모가 작은 홍콩, 싱가포르 등의 나라는 예외적으로 은행, 증권, 보험 등을 한 기관에서 감독하는 통합형 감독체계를 채택하여

46) 독일의 FinDAG 및 은행법, 금융감독원(2010), 최동준(2007) 등의 내용을 참고하여 종합적으로 정리·구성하였음

왔다. 그러나 금융권역별 경계가 모호해지고 여러 업종을 겸업하는 금융회사 및 금융그룹의 등장, 은행과 보험회사간 합병, 은행과 증권회사간 합병 등 이중 금융회사간 인수·합병이 활발해지면서, 영국의 경우 1997년 FSA 설립을 통해 통합감독체계로의 변환을 공표하였다. 이러한 감독기구의 통합화 추세는 국제적 금융감독체계 개편방향의 큰 흐름이 되었고, 현재 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 일본, 네덜란드, 호주, 캐나다, 독일, 스위스, 오스트리아 등의 국가에서 통합금융감독기구를 운영하고 있다.

우리나라의 경우에도 1997년 IMF 외환위기 이후 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」이 통과되어 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금 등의 감독기구가 금융감독원으로 통합되었다. 즉, 1997년 12월 동 법 통과에 이어 약 1년의 준비기간을 거쳐 1999년 1월 통합감독기구인 금융감독원이 발족하였는데, 감독기구의 통합이 완료된 것은 통합감독체계 구축 작업이 먼저 시작된 영국보다 앞선 것이었으며, 이는 감독기구 통합화의 앞선 사례로서 다른 나라의 감독기구 통합과정에 참조사례가 되기도 하였다.

한편, 금융의 통합 현상이 보편화 되면서 감독체계의 통합 현상도 보편화 되는 경향을 보였는데, 다만 통합화 과정에서 각국의 정치적 상황에 따라 조금씩의 차이는 나타나게 되었다. 영국의 경우에는 1997년 통합감독기구인 FSA가 노동당 정부에 의해 보수당의 반대에도 불구하고 설립되었다. 하지만, 2010년 5월 집권한 보수당은 금융위기의 원인이 FSA의 감독부실에 있다고 판단하여, 영란은행 중심의 감독기능 강화를 추진하고 있다. 다만, 종전처럼 은행, 증권, 보험 등 금융업권별 감독의 분리는 추진하지 않고, 투자은행 및 보험회사도 은행감독과 함께 영란은행을 중심으로 감독하도록 추진하고 있다. 미국의 경우에는 다기화 되어있는 현행 감독체계를 통합하는 것이 매우 복잡한 문제일 뿐만 아니라 정치적 부담도 크기 때문에, 감독기구의 통합화가 시도되지는 못하였지만 현 정부의 개혁안은 일정부분 통합감독체계를 지향하는 방향을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 점은 금융안정감독협의회(FSOC)를 신설하여 금융감독기관간 협력 강화 및 역할 조정 기능을 담당하도록 한 것에서 나타난다.

해외 주요국의 사례를 통해 얻을 수 있는 또 하나의 시사점은 국내금융 정책과 국제금융정책 업무의 소관부처 분리 또는 통합에 관한 문제이다. 앞서 언급한 바와 같이 미국, 영국, 호주, 독일 등 대부분의 해외 주요국에서는 재무부 등 단일 정부기구가 국내금융과 국제금융 정책업무를 모두 관장하고 있으며, 예외적으로 일본의 경우만 이것이 분리되어 있다. 따라서 국내금융과 국제금융 정책업무를 분리하여 관장하고 있는 우리나라의 현행 금융행정체계 역시 국제적 추세의 방향성 및 정합성 측면에서 볼 때 개선이 필요하다고 할 수 있다.

한편, 감독기구의 조직형태를 보면 미국의 FRB, SEC는 합의형 조직형태, 즉 위원회제를 채택하고 있으며, 호주의 APRA, ASIC도 위원회제에 해당한다. 반면, 미국의 재무부 및 OCC, 영국·독일·호주의 재무부, 일본의 금융청은 독립형 조직형태이며, 수직적 측면에서 이층구조를 가지고 있는 국가의 상부기관은 모두 독립형을 채택하고 있다. 이 밖에도, 위원회제를 채택한 기관은 모두 제재업무를 담당하는 기구라는 특색이 있다.

이상의 내용을 금융감독 유형, 감독기구 조직형태, 금융정책 관할권 범위 등 본 연구의 분석틀을 토대로 정리하면 <표 4-15>와 같다.

<표 4-15> 분석틀에 의한 각국의 금융감독체계

수 직 적 관 점	수평적 관점		
	구 분	통합형	분리형
	삼층형	한국(1998~2007)	
	이층형	한국(현재), 영국, 호주, 독일	한국(1997 이전), 영국(1997 이전) 호주(1998 이전), 독일(2002 이전)
	단층형	일본	미국
국제금융과 국내금융		미국, 영국, 호주, 독일	일본, 한국
조직형태	독립형		합의형
	미국 재무부, 주정부 영국 재무부, FSA 호주 재무부, APRA 독일 재무부, BaFin 일본 금융청 한국 재정부, 금융감독원		미국 FRB, SEC, FDIC 호주 ASIC 한국 금융위원회

제 5 장 금융감독체계 개편방안

제 1 절 한국 금융감독체계의 문제점

1. 금융감독체계 개편의 기본방향

1997년 금융개혁위원회의 금융개혁보고서는 금융감독제도 개선 기본방향을 ① 금융불안정성에 능동적으로 대응, ② 금융검열화 추세에 효과적으로 대응할 수 있도록 기관중심감독에 기능중심감독을 접목, ③ 종합적인 금융시장 감시를 위해 금융감독체계의 통합 일원화, ④ 금융감독의 중립성 보장 및 전문성 강화, ⑤ 국제화·개방화에의 대응 및 국제적 정합성 제고로 설정하였다.

우리나라의 금융감독체계는 개편과정에서 금융개혁위원회의 검토보고서와 일정부분 다르게 개편된 부분도 있었지만, 대부분 동 보고서에 기초하여 감독체계 개편이 이루어졌다. 이후 금융시장에 큰 위기가 발생할 때 또는 정부가 바뀔 때마다 감독체계의 개편이 이루어졌고, 그때마다 여러 가지 논의와 주장, 그리고 개편방안이 나왔지만, 개편의 기본방향은 위 내용에서 크게 벗어나지 않았다.

우리나라의 금융감독체계와 관련해서 제기되는 문제들은 다음과 같다.

첫째는, 금융감독의 독점에 따른 폐해가 크지 않은지, 금융감독에도 경쟁이 도입되어야 하지 않는지에 대한 것이다. 종전 각 금융권역별로 감독을 담당하던 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금 4개 기관이 금융감독원으로 통합되면서 감독권이 독점되었으며, 금융감독원 출신 인사가 금융기관 감사로 이동하는 등 감독기관과 금융기관간 유착관계가 발생했다는 것이다. 절대 권력이 절대 부패하듯이 저축은행의 부실감독도 이러한 독점에서 유래한다는 것이다. 이 문제는 우선 금융감독체계의 수평적 통합으로 인해 발생하는 결점일 수도 있고, 사회환경 및 조직의 도덕적 수준의 문제일 수도 있다.

이와 관련해서는 분리형 감독체계를 채택할지에 대한 문제의 접근 및 연구도 필요할 것이고, 기존의 통합형을 유지하면서 한국은행 또는 예금보험공사와 일정부분 검사·감독기능을 나누어 행사하는 방안을 채택할지에 대한 연구도 필요할 것이다.

둘째는, 금융감독의 독립성 및 중립성을 강화하고, 관치금융을 청산하자는 것이다. 우리 금융산업은 다른 제조업 등 일반 산업에 비해 낙후되었으며, 이것은 관치금융 때문이었다는 것이 일반적인 지적이다.

금융감독은 정치적인 영향과 여러가지 경제정책의 영향으로부터 독립적이어야 할 뿐만 아니라, 금융정책으로부터도 독립적이어야 한다는 주장도 있다. 이와 같은 관치금융 청산은 우리나라의 금융감독체계 개편시마다 항상 요청받는 주문이며, 기본적으로 금융감독체계의 수직적 구조를 어떻게 구축할 것인지에 대한 문제와 연관되어 있다. 아울러 감독관행을 어떻게 개선할 것인지도 중요한 과제이다.

셋째는, 금융감독의 전문성 제고이다. 금융산업 및 금융기법이 고도로 발달하고 있기 때문에 감독기관도 고도의 전문성이 요구되고 있다. 금융감독체계의 개편방안을 검토할 때, 금융감독의 전문성은 가장 중요한 필수 고려사항이다. 이 문제는 감독기구의 공무원조직화 또는 민간기구화와 금융감독 관련 전문가의 충원방법 등과 연계된다. 금융감독체계의 수직적 구성에서 금융위원회와 금융감독원을 통합하자는 주장도 제기되고 있는데, 이때 이와 같은 문제도 따져보아야 할 것이다.

2. 금융감독체계의 유형 : 수평적·수직적 구조 관련 문제

금융감독기구의 통합화 추세에 따라 1999년 1월 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 기타 종합금융회사 및 상호저축은행 등을 감독하는 신용관리기금 등 4개 감독기관을 통합하여 금융감독원을 설립한 것은 앞서 설명한 바와 같다. 당시 금융감독체계는 정부기구인 금융감독위원회 위원장과 민간기구인 금융감독원 원장을 겸직하도록 하여 금융감독위원장은 장관급 공무원인 동시에 무자본 특수법인인 금융감독원장을 겸하게 하였다. 또한, 금

금융감독에 관한 공권력을 합의제 행정기관인 금융감독위원회가 갖도록 하였고, 금융감독위원회에는 예산 및 회계 등에 필요한 최소인원의 공무원을 두도록 법제화하였다.

당시 금융감독체계는 금융감독위원회 위에는 재경부가 금융에 관한 법령 제정, 금융기관 인·허가, 금융시장에 대한 조치권을 관장하여 수직적으로는 삼층구조였다. 한편, 금융감독위원회 위원장은 금융감독원 원장을 겸직하게 하였는데, 이는 수직적으로 삼층구조의 중복성을 기관장을 이층구조로 하여 완화하는 의미가 있었다. 또한, 민간기구인 금융감독원은 4개 감독기구의 통합으로 인해 많은 인력을 보유하고 있었으나 정부기관은 아니었기 때문에, 이 두 기관의 수장을 1인이 겸직하게 함으로써 실질적인 금융감독 업무는 민간기구인 금융감독원이 수행하고 최종책임은 장관급 공무원인 금융감독위원장이 지도록 하여 민간기구가 합의제 행정기구를 통한 공권력적 작용에 참여할 수 있도록 하는 의미도 있었다.

이러한 변화는 4개 감독기관의 권역별 감독체계를 통합감독체계로 변경한 것이 가장 중요한 의미를 갖는데 이점에 대해서는 큰 비판은 없었다. 다만, 재경부는 금융감독에 관한 정책수립, 법률 제안 및 시행령, 시행규칙 제정권을 가지고, 금융감독위원회는 감독규정 제정 및 금융회사 감독권을 가지며, 금융감독원은 검사 및 제재를 하는 수직적 삼층구조로 인해 이에 대한 비판이 많이 제기되었다.

또한, 금융회사 감사의 경우에는 금융감독원뿐만 아니라 예금보험공사 및 한국은행의 공동검사 등이 수행되었으며, 정부가 주식을 보유하고 있는 금융회사는 감사원의 검사도 받아야 되기 때문에 금융회사들의 부담이 많다는 점이 동시에 지적되기도 했다.

2008년 이명박 정부에서는 이러한 수직적 삼층구조에 대한 문제를 해소하기 위하여 정부조직 개편을 통해 재경부의 국내금융에 대한 정책 및 법률제안, 시행령 제정 등 금융정책 업무 및 금융감독 권한을 금융위원회로 이관하여 재경부와 금융감독위원회의 중복구조를 해소하였다. 한편, 동 개편을 통해 금융위원장과 금융감독원장의 겸직체계가 분리되었는데, 이는 종전 정부조직인 금융감독위원회와 민간기구인 금융감독원의 수장이 동일

인 인데서 오는 혼선, 금융감독위원회 공무원들과 금융감독원 민간 직원들 간의 업무수행에서 발생하는 충돌 등을 해소하기 위한 것이었다.

그러나 종전에는 기관 내부적으로만 발생하던 문제들이 기관장이 분리되면서 외부적인 문제로 등장하게 되었고 피감독기관들의 부담은 더욱 증가하게 되었다.

3. 금융감독기구의 조직형태 : 행정위원회로서 금융위원회의 한계

「정부조직법」 제5조에 의하면 “행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제 행정기관을 둘 수 있다”고 규정하고 있다.

한편, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제3조 제1항은 “금융정책, 외국환업무취급기관의 건전성 감독 및 금융감독에 관한 업무를 수행하게 하기 위하여 국무총리소속하에 금융위원회를 둔다”고 규정하고 있으며, 동법 제3조 제2항은 “금융위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로서 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다”고 명시하고 있다.

따라서 금융위원회는 위와 같은 근거에 의해서 설치된 행정위원회라고 할 수 있다.

행정위원회제도의 장점은 일반적으로 준사법적 기능의 수행, 행정의 민주화와 이해의 조정, 전문적 지식의 도입, 공정성의 확보, 각종 행정의 통합 조정 등을 제시할 수 있다(김유환, 1994: 56).

하지만, 행정위원회제도는 앞서 언급한 여러 측면의 장점 외에, 행정능력의 저해 등과 같은 여러 가지의 단점도 존재한다(김남진·김연태, 2004: 55). 이러한 단점들은 의사결정에 다수의 인원이 참여하여 발생하는 혼선과 비능률 등으로 인한 것이 대부분이며, 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 행정위원회제도는 합의제로 운영되므로 사무처리가 지연되고, 응급조처에 적당하지 못하다.

둘째, 중요하고 이해관계가 엇갈리거나 판단이 어려운 사안의 경우, 타

협적인 불합리한 결정이 내려질 가능성이 있다.

셋째, 다양한 구성원을 가지고 있으므로 각종 압력단체의 이익대변활동에 의해 바람직스럽지 못한 영향을 받을 가능성이 있다.

넷째, 다른 행정기관과의 효율적이고 시의적절한 협조가 어렵다.

이상에서 살펴본 바와 같이 행정위원회제도는 그 장점이 있는가 하면, 동시에 단점도 존재한다. 따라서 이러한 단점을 보완하고 장점을 부각시킬 수 있다면 행정위원회제도를 유지하는 것도 바람직하겠지만, 오히려 그 반대라면 행정위원회를 유지하는 것은 해가 될 수도 있다(김세웅, 2005: 94-95).

현행 금융위원회에는 종전 금융감독위원회에서 담당하던 업무 이외에 독립형 행정조직인 재정부에서 담당하던 금융정책, 금융관련 법령 제·개정 등의 업무가 추가되었다. 따라서 종전의 합의형 행정위원회에서 독립형 행정기구로 전환할 필요는 없는지 검토가 필요하다.

4. 금융정책 관할권 범위 : 국제·국내 금융정책의 분리 문제

2008년 2월 금융부처 개편으로 기획재정부와 금융위원회가 국제금융과 국내금융을 각각 분할하여 관장하게 되었으나, 금융의 국제화·개방화가 급속히 진전된 현대 국제금융시장 환경에서 금융정책을 국제와 국내로 구분하는 것은 다소 무리가 있어 보인다.

특히, 우리나라와 같은 소규모 개방경제하에서는 외국 금융시장이 국내 금융시장에 미치는 영향이 크기 때문에, 금융정책과 환율·통화정책의 경계를 명확하게 구분하기 어려운 측면이 있다. 또한, 어느 한쪽의 금융변화가 바로 나머지 한쪽으로 전이되는 밀접한 상관관계가 있는 상황에서는 어느 한쪽의 금융시장만을 잘 관리한다고 해서 위기관리를 잘할 수 있는 것이 아니다(박운송, 2008: 70-71).

제 2 절 수평적 감독구조에서 통합형 유지

21세기에 들어 금융권역별 구분이 모호해지고 여러 금융업종을 겸업하는 금융지주회사가 등장하면서, 금융감독체계를 수평적 관점에서 통합하는 추세는 외국 사례에서 살펴본 바와 같다.

전통적인 금융감독체계인 분리형 감독체계는 은행, 증권, 보험권역별로 별도의 감독기구가 각각 담당 권역의 금융기관들을 감독하는 것이다. 이 경우 금융권역별로 금융상품, 업무형태, 리스크 등이 다르기 때문에 해당 권역에 맞는 감독업무를 수행할 수 있어 감독기관의 전문성을 높일 수 있다. 또한, 부문별로 단일 감독기관이 감독하기 때문에 감독효율을 높일 수 있으며, 감독기관과 감독대상이 명확해지는 장점이 있다.

그러나 금융시장이 다기화·다양화 되고 전통적인 금융권역의 구분이 모호해지면서 이러한 분리형 금융감독체계는 한계를 드러낼 수 밖에 없다. 은행에서 보험상품이나 증권펀드를 판매하고, 증권회사에서 저축 및 신탁 상품을 취급하는 등 다른 권역의 영업을 겸영하는 경우 감독기관이 달라 규제의 차이나 혼선이 생길 수 있는 것이다.

각종 파생상품이 나날이 개발되고 모든 권역의 금융업무를 취급하는 금융지주회사가 생겨나는 현실에서 이들의 경우는 어떤 감독기관이 감독할 것인지에 대한 문제와 한 회사를 모든 감독기관이 함께 감독할 것인지에 대한 문제도 발생하게 된다.

예컨대 1997년초 한보부도 사태로 인한 금융위기사 한보 관련 금융에 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금이 각각 해당 분야에 대해 별도로 감독했기 때문에 한보에 대한 은행여신, 회사채발행, 보험여신, 종합금융회사여신, 유가증권할인 등의 집계도 쉽지 않았으며, 그에 대한 대책 수립도 쉽지 않았다.

그 해 금융개혁위원회의 검토보고서에 따라 통합감독기구인 금융감독위원회와 금융감독원을 설립하였는데, 당시 수평적 관점에서의 통합 감독체계 모형을 채택한 것은 불가피한 선택이었으며, 앞으로도 이러한 통합 감독시스템은 계속 유지되어야 할 것이다.

그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후, 통합 감독시스템에 대하여 새로운 변화가 시도되고 있다. 영국은 FSA 중심의 금융감독체계에서 영란은행 중심의 감독체계로 변경하기 위한 개혁을 현재 추진중이며, 독일에서도 BaFin의 금융감독권을 연방은행으로 다시 이양하자는 논의가 일고 있기도 하다.

우리나라의 경우, 한국은행법 개정안이 국회 기획재정위원회를 통과하고 법사위에 계류중인데, 동 개정안은 수평적 통합 감독체계에 일부 분리형 감독체계의 특징이 추가되는 형태로, 거시건전성과 연계될 경우에는 일부 지급결제 관련 사항 등은 한국은행에 의해서 단독 검사가 가능하다는 내용을 포함하고 있다. 이러한 새로운 논의가 대두되는 것은 두가지 이유에서 기인한다.

첫째는 기존 통합감독체계 채택과정에서의 정치적 반대가 이번 글로벌 금융위기를 겪으면서 다시 한번 나타나는 것이다. 영국에서는 노동당의 통합금융감독체계 채택에 반대하던 보수당이 글로벌 금융위기를 겪으면서 FSA 중심의 통합금융감독체계가 금융위기 예방에 적절한 시스템이 아니었다고 비판하면서, 종전 영란은행 중심의 감독체계로 복귀하자는 주장을 제기하였다. 독일에서도 연방은행이 BaFin의 통합감독에 반대했었는데, 이번 글로벌 금융위기를 겪으면서 그 반대의 목소리가 더욱 커졌다. 우리나라의 경우도 금융감독원 설립에 반대했던 한국은행의 목소리가 다시 커졌고, 특히 국회에서 한국은행만이 국회 기획재정위원회 소속으로 남아있고, 다른 금융기관은 정부위원회 소속으로 변경되면서 기획재정위원회의 정치적 입장이 반영되어 한은법 개정안이 기획재정위원회를 통과하였다.

둘째는 거시건전성 감독문제의 대두이다. 영국은 통합감독기구로 FSA를 설립하였지만, Northern Rock 은행의 부실을 제때 탐지하지 못했는데, 이로 인해 거시건전성 감독에 소홀했다는 지적이 나오게 된 것이다. 통합감독기구가 은행, 증권, 보험, 서민금융기구 등 모든 금융기관을 감독하면서 감독대상이 많아지게 되었고, 이로 인한 감독업무의 증가 등은 거시건전성 측면에서 감독의 소홀을 발생시킬 수 있다.

셋째는 통합감독기구의 비대화와 권한집중에서 발생하는 독점과 부작용

에 대한 비판이다. 우리나라의 경우 최근 발생한 저축은행 부실감독은 금융감독원의 감독권한 독점으로 인한 폐해이기 때문에 금융감독도 경쟁시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이에 따라, 금융감독원의 검사권을 예금보험공사와 한국은행에게 주어 그동안 이루어졌던 공동검사 이외에 단독 검사권을 주어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

그러나 통합형 감독체계의 문제점에 대한 비판에도 불구하고, 종전의 은행, 증권, 보험 등 권역별 분리형 감독체제로 돌아가야 한다는 주장은 거의 찾아볼 수 없다. 영국의 금융감독체계 개편안에서도 FSA의 은행, 증권, 보험에 대한 감독권의 통합시스템을 분리하지 않고 영란은행으로 옮기는 것으로 되어 있다. 전통적으로 분리형 금융감독체계를 유지하고 있는 미국에서도 2009년 오바마 금융규제 개혁안에서 금융감독기관간 협력강화와 역할 조정을 위해 금융안정협의회(FSOC)를 신설하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이는 통합형 금융감독기구를 채택한 나라들에서 부작용이 발생함에도 불구하고 종전의 분리형 감독체계보다는 통합형 감독체계가 현재의 금융시장구조에 적합하다는 반증이기도 하다.

따라서 우리나라의 금융감독체계 개편에서도 기본적으로 통합형 감독체계는 유지·보완되어야 할 것이다. 최근 저축은행 감독부실 사태이후 저축은행감독권을 예금보험공사에 주자는 주장, 한국은행에 은행 단독검사권을 주자는 주장들이 제기되고 있다.

그러나 권역별로 감독기관을 나누는 것은 금융겸업화 추세에도 맞지 않으며, 총괄감독기능을 강화하고 있는 Global Standard에도 맞지 않는다. 또한, 한 금융기관이 여러 감독기관의 개별적인 검사를 중복해서 받는다는 것은 금융기관의 부담을 가중시켜 금융산업의 경쟁력을 저하시키는 요인이 될 것이다. 그렇기 때문에, 금융감독원의 감독독점 폐해 방지 및 한국은행의 거시건전성 감독기능 강화를 위해서는 공동검사를 활성화하는 방안을 모색해야 할 것이다.

제 3 절 수직적 관점에서의 감독체계 개편 대안 모색

우리나라에서 감독기관 통합의 문제는 현행 통합금융감독체계를 구성하고 있는 금융위원회와 금융감독원의 관계를 어떻게 정립하느냐 하는 것이 논의의 중심이 되고 있다. 이 문제는 통합형 감독체계 중 수직적 통합에 관한 논의로, 2000~2001년 기획예산처 주도로 구성된 감독조직혁신 작업반의 감독체계 개편논의와 2003~2004년 감사원 및 정부혁신지방분권위원회의 감독조직 개선논의에서도 논의의 핵심이었으며, 그때마다 두 기관을 통합하는 감독체계 개선방안이 제시되기도 하였다.

한편, 2008년 정부조직개편으로 재정부의 금융정책과 금융관련 법령제정권 등이 금융위원회로 이관되었으며, 금융위원장과 금융감독원장의 겸직이 금지되었다. 이후 겸직금지가 잘못됐다는 지적과 함께 다시 금융위원장과 금융감독원장을 통합하자는 주장도 일부 제기되고 있다.

금융감독체계의 개편방안으로는 현행 감독기구인 금융위원회와 금융감독원을 수직적으로 통합하여 정부조직화, 민간기구화, 민관혼합 조직화하는 방안과 수직적 이층구조를 유지·개선하는 방안 등이 있을 수 있으며, 각각의 장단점은 다음과 같다.

1. 통합 정부조직화 방안

통합 정부조직화 방안은 금융감독행정의 법적·공권력적 근거가 확실하다는 점에서 그동안 정부기구의 혁신안 검토시 항상 선호되었으며, 법률전문가들의 지지를 받아 왔다.

최근에는 저축은행 부실과 관련된 금융감독원의 비리가 적발되면서 이러한 비리를 없애기 위해서는 감독기구를 공무원 조직으로 만들어야 한다는 주장이 제기되기도 했다. 그러나 민간조직이면 비리가 발생하고 공무원 조직이면 비리가 없을 것이라는 주장은 논리의 비약이다. 감독기구를 공무원 조직화할 경우, 공무원의 보수가 민간기구의 보수보다 더 낮기 때문에 오히려 지금보다 더 많은 비리가 발생할 가능성도 있다.

또한, 동 방안은 금융산업이 자율화 되어야 발전할 수 있다는 주장과 그동안 관치금융 때문에 우리 금융산업이 낙후되었다는 비판을 받을 수 있다. 한편, 현실적으로는 전문성이 요구되는 감독인력을 지속적으로 확보할 수 있는지가 가장 큰 문제이다. 금융감독원 직원을 현재보다 낮은 보수의 9급, 7급 공무원으로 채용할 경우 전문성을 갖춘 감독인력을 계속적으로 공급하는 것은 사실상 불가능할 것이다. 일부에서는 금융감독원 직원만 그 직무의 특수성을 감안하여 높은 보수와 직급으로 특별채용 하자는 주장이 있을 수도 있지만, 정부 예산상의 한계가 있고 감사원이나 기타 정부조직들도 동일한 요구를 할 수 있어, 이러한 특별채용 방안은 현실적으로 어려울 것이다.

2. 통합 민간기구화 방안

통합 민간기구화 방안은 금융감독원 직원 및 일부 금융학자들이 선호하는 방안으로, 특히 관치금융에 대한 폐해를 강조하는 입장에서 주장된다. 정부조직보다 민간조직이 변화에 대한 적응이 빠르고 창의성이 발휘된다는 점에서 변화하는 금융환경에 유리한 측면이 있다. 그러나 헌법에서 행정은 행정부에 속하도록 하였는데 중요한 행정작용의 하나인 금융감독행정을 민간기구에 맡기는 것이 헌법상 가능한지에 대한 문제가 대두된다.

현재 금융위원회에는 금융 관련 법령 제정권도 주어졌는데, 이러한 권한을 순수 민간기관이 갖는 것은 불가능하다. 민간조직이 국회에 법률안을 제안하고 대통령령을 제정할 수는 없기 때문이다.

3. 통합 민관혼합 조직화 방안

결국 두 조직을 통합하여 정부조직으로 하는 것도 어렵고 민간조직으로 하는 것도 어렵다면, 정부기관과 민간기관을 혼합하여 혼성조직으로 하는 것도 하나의 대안으로 생각할 수 있다. 우리나라에서 이러한 혼성조직의 사례는 방송위원회에서 찾을 수 있다. 그러나 한 조직에 공무원 조직과 민

간조직이 같이 있는 방송위원회의 경우에는 여러 가지 문제점들이 나타나 이번 정부에서는 이를 전부 정부조직인 방송통신위원회로 흡수하였다.

4. 수직적 이층구조를 유지·개선하는 방안

이상에서 검토해 본 바와 같이 수직적 통합을 통해 단층구조 형태의 감독체계를 구축하는 방안으로써 통합 정부조직화, 통합 민간기구화, 통합 민관혼합 조직화 방안 등이 있으나, 이들 방안 모두 문제점을 가지고 있다. 또한, 어느 방안이든 수평적·수직적 통합으로 단일 기관이 모든 권한을 갖는 것은 타 기관의 견제가 불가능한 공룡조직의 출현으로 인한 비효율성 등의 부작용이 발생할 수 있다.

따라서 수직적으로는 이층구조를 유지하고 상부기관은 법령 제·개정, 금융감독정책, 기타 공권력적 작용 등을 담당하는 정부조직으로 구성하고, 하부기관은 구체적인 감독집행, 검사, 제재 등을 수행하는 민간조직으로 구성하는 방안이 합리적이라고 판단된다.

해외사례를 살펴보면 대부분의 국가에서는 상·하부기관간 권한배분의 정도 차이는 있지만, 상부기관이 법령 제·개정권, 하부기관의 예산 및 인사에 관한 권한, 하부기관에 대한 지시·명령권을 보유하는 등 이층구조의 감독체계를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

독일은 재무부가 BaFin의 청장임명 추천권과 예산 승인권을 갖고 있으며, 법률의 제·개정 입안을 통해 금융감독시스템 전반에 대한 감독의 틀을 제시한다. 또한, 재무부는 BaFin에 대하여 감독권과 지시권을 보유하고 있다. 따라서 독일의 감독체계는 이층구조의 모습을 가지고 있다고 볼 수 있다.

영국에서는 재무부가 FSA 의장 임명권을 가지고 있으며, 금융규제와 관련한 입법에 관한 사항을 관장하고 FSA로부터 감독업무 수행과 관련한 연차보고서를 받고 있다.

호주에서는 재무부가 APRA, ASIC의 의장 및 위원들의 추천권을 갖고

있으며, APRA 예산의 감독분담금 효율을 결정하며, 금융시스템에 대한 규제정책 및 법제화를 담당하고 있다. 또한 APRA와 ASIC은 일정한 경우 재무부에 의견을 제시할 의무가 있다.

따라서 영국과 호주도 수직적 관점에서 이층구조라고 볼 수 있으나, 구체적인 감독에 관여하지는 않기 때문에 아주 약한 의미에서의 이층구조라고 할 수 있을 것이다.

독일의 경우 BaFin은 대부분의 직원이 공무원인 정부조직이다.⁴⁷⁾ 그러나 영국의 FSA, 호주의 APRA와 ASIC은 민간기구이다. 하부기관을 민간기구로 할 경우에는 민간기구가 어떻게 공권력적 행정작용을 할 수 있는지에 대한 법적근거를 명확히 할 필요가 있다.

영국이나 호주가 재무부를 상부기관으로 하는 이층구조를 두는 것은 하부기관인 민간기관이 실질적으로 감독기능을 수행하더라도 정부조직인 재무부를 상부기관으로 두고 있기 때문에 공권력적 행정작용을 할 수 있는 근거가 된다고 볼 수 있다.

우리나라의 경우도 상부기관인 금융위원회가 정부기관이고 금융감독원이 그 하부기관이기 때문에 이점에서 영국, 호주와 유사하다. 그러나 법적근거의 명확성을 위해 하부조직인 금융감독원의 감독, 검사, 제재 등의 권한에 대해서는 법률에서 명확하게 위임을 나타내고, 금융감독원이 특별법에 의한 공권력적 기관임을 명백히 하여야 할 것이다.

통합 금융감독원 설립 이전에는 금융통화운영위원회 의장을 재무부 장관이 겸직하게 하여 한국은행 은행감독원의 공권력적 행정작용에 정당성을 부여하였다. 증권감독원의 경우에는 증권관리위원회에 재무부 차관이 위원으로 참여하고 재무부가 지시·명령권, 시정요구권 등을 갖도록 하여 공권력적 행정작용의 근거로 활용되기도 하였다. 금융감독원의 공권력적 행정작용에 대해서도 이러한 방법으로 그 근거를 마련하는 것도 가능할 것이다.

47) 2008년말 현재 BaFin의 직원중 공무원의 구성비는 67%이다.

제 4 절 금융감독기구의 조직형태 : 독임형 - 합의형

1. 검토 필요성

현행 금융위원회는 9인의 위원으로 구성되는 합의제 행정위원회이다. 소관업무는 금융정책 및 제도의 수립, 금융기관 감독 및 검사·제재, 금융기관 설립 등 인·허가, 자본시장 관리·감독 및 감시, 금융관련 법령 및 규정의 제·개정, 금융감독원에 대한 지도·감독 등이다. 한편, 금융감독원은 무자본특수법인으로 조직형태는 독임형에 해당한다. 소관업무로는 금융기관에 대한 검사·제재, 금융위원회의 업무지원 등이 있다.

금융위원회는 1998년 설립된 금융감독위원회에 재정부의 업무가 추가된 조직이다. 1998년 당시 재 정부는 금융정책, 금융관련 법령 제·개정, 금융기관 인·허가 업무를 담당하였으며, 금융감독위원회는 금융기관 및 금융시장을 대상으로 금융규제·감독 전반에 대한 심의·의결 업무를 담당하였다. 따라서 독임형 행정기구인 재정부의 주요 업무가 흡수된 현 금융위원회의 조직형태를 계속 합의형으로 유지하여야 하는지에 대한 검토가 필요하다.

2. 독임형과 합의형의 의의와 특징

1) 의의

독임형(single system)은 1인의 공무원에게 행정기관의 의사결정권을 부여하고, 행정이 그 1인의 책임하에서 이루어지도록 하는 조직형태를 말한다. 독임형의 경우에도 책임자가 자문기관 등의 보조를 받는 것이 일반적이지만, 그것은 어디까지나 1인의 의사결정을 보조하는 수준에 불과하다.

합의형(council or board system)은 복수의 공무원으로 구성되는 합의체에 행정기관의 의사결정권을 부여하고, 행정이 그 복수 공무원의 합의에 의하여 이루어지도록 하는 조직형태를 말한다. 합의형은 현실적으로 위원

회제의 형태를 띤다.

독임형과 합의형은 주로 행정기관이 처리해야 할 업무의 성격에 따라 그 적합성이 결정되는데, 특히 상반된 이해의 조정이 필요한 경우, 정치적 중립성과 공정성이 중요시되는 경우, 업무의 결정 및 처리에 있어 각계 전문가의 의견을 들어야 할 필요가 있는 경우 등에는 합의형이 바람직하다고 할 수 있다.(김중희, 2005: 138)

2) 특징

독임형은 1인의 공무원에게 기관의사의 결정권과 집행권을 부여하기 때문에 책임소재가 명백하고, 행정의 신속성을 기할 수 있다. 또한, 책임자의 가치관과 이념이 행정에 침투되어 행정력이 활기차고, 따라서 강력하고 실현성 높은 행정을 구현할 수 있다. 이 밖에도, 행정비용을 절약할 수 있다는 점과 행정의 기밀성을 확보할 수 있다는 점에서 장점을 가진다.

합의형은 복수 공무원의 합의에 의하여 기관의사가 결정되고 집행되기 때문에 행정의 신중성을 확보할 수 있다. 또한, 의사결정과정에서 각계의 전문가를 참여시킴으로써 전문적이고 합리적인 결정과 집행을 기할 수 있다. 이외에도 서로 대립되는 이해관계자 대표들을 참여시킴으로써 행정의 공정성을 확보할 수 있고, 국민의 여론도 행정에 반영시킬 수 있다. 또한, 의사결정이 합의에 의한 것이므로 정책의 지속성도 확보할 수 있다는 장점도 있다.(김중희, 2005: 139)

3. 우리나라 감독기구에 적합한 조직형태

앞에서 살펴본 바와 같이, 합의제 행정기구인 행정위원회 조직은 준사법적 기능의 수행, 행정의 민주화와 이해의 조정, 각종 행정의 통합 및 조정 등에 유리하다. 이러한 이유 때문에 1998년 감독기구 개편시 합의제 행정기구로 금융감독위원회를 설립하였다. 그러나 위원회제도는 사무처리의 지연으로 응급조치에 적당하지 않아 기민성이 떨어진다는 점, 합의에 도달하

기 위해 타협적인 불합리한 결정이 내려질 수 있다는 점, 그리고 타 기관과의 효율적이고 시의적절한 협조가 어렵다는 점 등이 단점으로 존재한다. 이러한 단점들은 금융감독위원회 설립 이후 금융위기 대처 과정에서 지속적으로 제기되었던 문제이다.

현재의 금융위원회는 당초 금융감독위원회에 부여된 권한 외에 금융회사의 설립 인·허가 및 인·허가 취소, 유가증권 거래시장의 개설 및 폐쇄, 금융 관련 법령 제·개정, 금융정책 등의 기능이 더 추가되었다.

이렇게 새로 추가된 기능들은 당초 재정부에 부여되었던 기능들로서 모두 독립제 행정기관에 적합한 것으로, 위원회 조직에서는 부적합한 기능들인 것이다. 예를 들면, 법률 제정은 국무회의를 거쳐 국회에서 다수 위원들이 심의하는데 그 시안마련에도 위원회 조직을 거치도록 하는 것은 합의 절차의 과잉으로 너무 많은 시간을 필요로 한다.

따라서 현재 금융위원회에 부여된 업무를 수행하는데는 위원회 같은 합의제가 아니라 예컨대 ‘금융부’ 같은 독립제 행정기관이 보다 적합할 것이다. 일본이 금융재생위원회를 폐지하면서 금융청을 설립한 것도 이와 유사한 사례가 될 것이다. 특히, 이층구조의 감독체계를 유지하고 있는 국가들의 상급기관은 대부분 독립제를 채택하고 있는데, 본 연구에서 살펴본 독일, 영국, 호주의 상급기관인 재무부는 모두 독립제 행정기관이다.

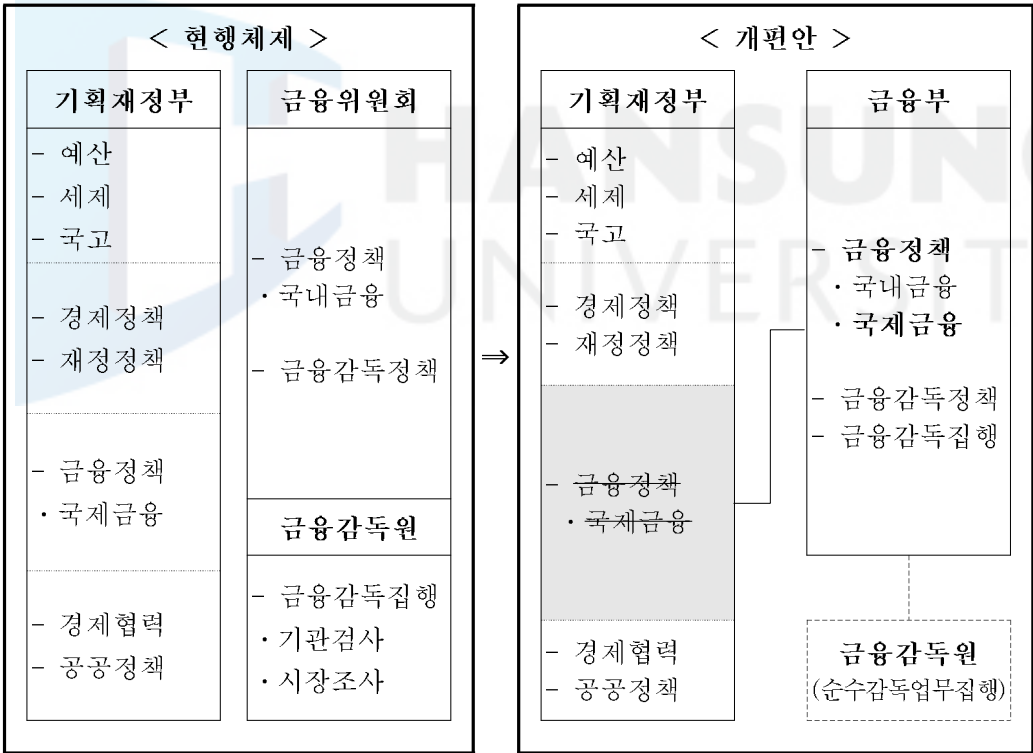
제 5 절 금융정책 관할권 범위 : 국제·국내 금융정책 통합

해외 주요국의 감독기관 사례에서 본 바와 같이 미국, 영국, 독일, 호주 등 주요 선진국의 경우, 국제금융정책과 국내금융정책은 대부분 동일 정부 기구에서 담당하고 있고, 그 예외는 일본과 우리나라이다. 일본은 대장성에서 금융감독을 분리해서 금융청을 만드는 과정에서 국제금융 업무를 대장성의 후신인 재무성에 남겨 놓게 되었다. 우리나라도 재정부의 국내금융정책 기능을 금융위원회로 이관하면서 국제금융정책은 기획재정부에 그대로 남아 있게 되었다.

외국환관리법, 수출입은행법 등의 법률안 제안과 시행령 및 시행규칙 제정은 기획재정부에서 계속 관장하고 있다. 이러한 법령하에서 금융감독에 필요한 규정은 금융위원회에서 제정하고 구체적인 검사는 금융감독원이 담당한다. 따라서 국제금융에 대해서는 아직 삼층구조가 그대로 존재하고 있다. 앞서서도 본 바와 같이 금융감독체계의 삼층구조는 유일하게 1998~2007년 우리나라에서만 존재했었다. 이러한 감독체계하에서는 감독의 중복 문제가 지적될 수 밖에 없다.

금융의 국제화·개방화가 고도로 진전된 오늘날의 금융환경에서 금융정책 기능을 국제와 국내로 구분하는 것은 불가능하다. 또한, 대다수의 금융기관이 국내금융과 국제금융 업무를 동시에 영위하고 있는 현 상황에서는, 두 정책기관간의 업무 혼선 등이 발생할 수 있으므로 단일 기관에서 국내금융과 국제금융 정책업무를 모두 관장하는 것이 바람직하다고 판단된다.

<표 5-1> 금융감독체계 개편 구조



제 6 절 금융감독의 효율적 운영 및 강화 방안

지금까지는 금융감독체계의 구조개선 방안에 대해 중점적으로 살펴보았다. 하지만, 금융감독기능이 효율적으로 작동되기 위해서는 감독체계의 구조개선 뿐만 아니라, 금융감독 업무의 효율적 운영 또한 중요한 문제이다. 따라서 이하에서는 금융감독체계의 개편에 따른 감독업무의 효율적 운영 방안에 대해 논의하고자 한다. 특히, 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 세계 각국에서 진행 또는 논의되고 있는 금융규제개혁의 국제적 개편방향을 바탕으로 다음과 같은 금융감독의 효율적 운영 및 강화 방안을 제시하고자 한다.

1. 거시건전성 감독강화

기존의 금융감독체계는 기본적으로 개별 금융회사의 건전성 감독에 중점을 두는 미시건전성 감독측면이 강했으나, 이번 글로벌 금융위기를 계기로 세계 각국에서는 거시건전성 차원에서 금융규제 및 감독체계를 재설계하는 것이 필요하다는 인식이 확산되고 있다.

우리나라의 경우에도 거시건전성을 고려한 감독체계 개편과 관련하여 그간 많은 논의가 있었으나 아직 명확하게 정리된 바가 없기 때문에, 세계적인 감독체계 개편 추세를 반영하여 거시건전성 감독강화를 위한 전반적인 검토가 필요한 상황이다.

1) 금융감독 유관기관간 업무협조 체제 강화

거시건전성 감독에 있어서는 금융감독 관련 유관기관들간의 긴밀한 정책공조 및 업무협조가 중요한 성공요인 중 하나이다. 이에 따라 주요 금융선진국의 경우, 거시건전성 감독체계 확립을 위해 노력중인데, 실제로 미국은 금융안정감독협의회(FSOC)를 운영중이며, 영국은 금융정책위원회(FPC)의 설치를 추진하고 있다.

우리나라의 경우에도 시스템 리스크의 사전적 예방 뿐만 아니라 종합적 위기관리를 위해서는, 금융감독 유관기관들간의 적극적인 공조를 통한 대처가 필요하므로 기획재정부, 금융감독기구, 한국은행, 예금보험공사 등 금융감독 관련 단체의 장들이 위원으로 참여하는 기관장급 기구를 신설·운영하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

다만, 이와 유사한 목적으로 현재 청와대 주관의 경제장관회의제도가 운영되고 있으므로, 이를 적극 활용하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다.

2) 준칙에 의거한 거시건전성 감독 강화

한편, 금융안정협의회와 같은 금융감독 유관기관간 협의회의 설치 이외에, 재량(discretion)보다 준칙(rule)에 의거한 거시건전성 감독 전략을 고려할 필요가 있으며, 그 이유는 다음과 같다.

거시건전성 감독의 필요성에 대한 인식은 이번 글로벌 위기로 인해 새로이 대두된 것은 아니다. 금융위기의 역사는 투기와 버블, 버블의 붕괴로 인한 금융회사의 연쇄파산, 그리고 그로 인한 경기불황의 사례로 점철되어 왔다. 그럼에도 불구하고 그동안 거시건전성 감독체제가 사실상 방치상태로 있었던 것은 거시건전성 감독의 운영이 현실적으로 어려웠기 때문이다. 예를 들면, 비정상적 과열 여부를 객관적으로 판단하는 것은 쉽지 않은데, 그린스펀 전 연준의장 역시 정책당국이 경기가 과열국면에 있는지 여부를 해당 시점에서는 알기 어려우며, 감독당국은 버블이 붕괴했을 때 사후적으로 위기로의 진화를 막는 데에 주력하는 사후대처전략(mop up after strategy)에 집중할 수 밖에 없었음을 피력하기도 했다.

또한, 과열국면마다 등장하는 “이번은 다르다(This time is different)”라는 자기합리화 심리도 거시건전성 감독을 어렵게 한다. 일례로 1990년대 말의 닷컴 버블은 지금에 와서 되돌아보면 비정상적인 과열인 것이 분명하지만, 그 당시에는 저명한 경제학자나 정책당국조차 신경제(New Economy)를 거론하며 인터넷 혁명으로 인한 생산성 향상으로 경제의 기본구조가 변화하고 있기 때문에 주가상승에 합리성이 있다고 해석했다. 더

육이, 경기의 상승국면에 감독당국이 개입하는 것은 정치적으로 인기가 없기 때문에 감독당국의 운신 폭 역시 넓지 않다(이상목, 2009: 13-14).

이런 점을 감안한다면 거시건전성 감독의 실효성을 확보하기 위해서는 감독당국의 재량권을 가급적 축소하고 규칙화하는 것이 필요하다. 동 방안의 구체적인 예로는 자본금규제를 경기변동 억제적으로 운용하는 방안(Counter-cyclical Regulation)을 들 수 있다.

즉, 자기자본비율을 이원화해서 신용공급과 자산의 증가가 일정 수준을 초과하는 경우에는 높은 자기자본비율을 적용하고 그렇지 않은 경우에는 낮은 자기자본비율을 적용하자는 것이다. 이밖에도, 자산과 부채의 만기불일치 정도를 반영해 자기자본비율 규제를 이원화하는 방안(Regulation of Liquidity and Maturity Mismatches)도 고려해 볼 수 있다. 만기불일치가 심한 경우에는 높은 자기자본비율 규제를 가하고 그렇지 않은 경우에는 낮은 자기자본비율 규제를 적용하자는 것이다(Brunnermeier, 2009: 31-39).

2. 시스템적으로 중요한 금융회사에 대한 감독 강화

이번 글로벌 금융위기를 통해 리먼브라더스와 같은 대형 금융회사의 파산이 금융시스템 전체에 미치는 영향을 최소화하는 것이 매우 중요한 문제임을 다시 한번 깨닫게 되었다. 주요 대형 금융회사들은 장외파생상품과 높은 레버리지를 이용한 금융거래를 확대하고, 복합금융 그룹을 형성하면서 금융시스템에 미치는 영향력을 증대해 왔는데, 이들을 시스템적으로 중요한 금융회사(Systemically Important Financial Institutions; SIFIs)로 규정하여 규제감독을 강화할 필요성이 제기되고 있다. 이들은 규모와 레버리지 수준, 여타 금융회사들과의 상호연계성, 자금조달의 불일치와 같은 위험요소들의 파급효과를 고려하여 평가되며, 금융시스템의 불안정을 야기할 수 있는 금융회사에 대해서는 규제수준을 강화하자는 것이다.

현재 G20과 금융안정위원회(Financial Stability Board; FSB)에서는 시스템적으로 중요한 금융회사들의 부실 확대와 파산으로 인해 발생할 수

있는 금융시스템의 불안정을 막기 위하여 규제감독의 강화와 파산시 신속한 정리방안 마련을 추진하고 있다(방영민, 2010: 614-615).

따라서, 한국의 금융당국도 이들 금융회사에 대한 자본건전성과 유동성을 밀착하여 규제하고, 헤지펀드에 대해서는 감독당국에 등록하여 운용정보를 의무적으로 제공하게 하는 등의 규제감독 강화 노력이 필요하다. 또한, 정기적인 파산계획의 제출과 위험대응평가(stress test), 적기시정조치의 실시, 구제금융 재원 마련을 위한 기금 조성 등 시스템적으로 중요한 금융회사의 파산시 신속한 정리 및 문제해결을 위한 방안에 대해서도 검토해야 할 것이다.

3. 금융감독의 국제적 공조 강화

2008년 글로벌 금융위기는 그동안 진행된 금융 글로벌화의 폭과 깊이를 가늠할 수 있는 계기가 되었다. 세계 유수의 금융회사 중에서 미국발 금융위기로부터 영향을 받지 않은 금융회사는 없었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 과거에도 특정 국가에서 발생한 금융위기가 타국의 금융회사에 영향을 주지 않았던 것은 아니다. 간접적인 영향까지 피해갈 수는 없기 때문이다. 그러나 그동안 진행된 금융 글로벌화로 인해 이제는 어떤 국가나 금융회사도 다른 나라에서 발생한 위기로부터 완전히 자유로울 수는 없다는 것이 보다 분명해지고 있으며, 그 결과로 국제적으로 일관성이 확보된 규제감독의 접근에 대한 필요성이 부각되고 있다.

이에 따라 세계 각국은 다국적 금융기관에 대한 국제공조 조치를 강화하고, 정보공유를 촉진하여야 하며, 금융안정위원회(FSB)⁴⁸⁾ 등이 국제금융의 안정공조 조치를 위하여 노력하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

현재 우리나라의 금융감독당국은 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision; BCBS), 국제보험감독자협회(International Association of Insurance Supervisors; IAIS), 국제증권감독기구(International Organization of Securities Commissions; IOSCO) 등에 가

48) 주요 24개국 금융당국 및 중앙은행으로 구성되었으며, G20 금융규제개혁의 조정·총괄 등 중추적 역할을 수행하고 있다. 한국의 경우에는 금융위원회와 한국은행이 참여하고 있다.

입하여, 국제기구별 전담자 지정 및 국제기구전담반 등을 운영하는 등 국제적 정책협력에 참여하고 있다. 그러나 한국의 금융당국은 이번 글로벌 금융위기를 계기로 국제금융기구 및 각국의 감독당국들과 더욱 강도 높은 국제공조를 구축할 필요가 있으며, 다국적 금융기관에 대한 감독도 강화할 필요가 있다.

또한, 국내 금융시스템을 안정시키기 위해서는 국제통화금융 협력에도 적극적으로 동참하여야 할 것으로 보이며, 특히 아시아통화기금(Asian Monetary Fund; AMF)의 설립 등 아시아의 통화협력체제도 구축할 필요가 있을 것으로 판단된다(김용덕, 2009: 130-131). 이외에도 금융감독당국은 G20 등과 같은 국제적 협의체를 통해 국제적 공조를 강화할 수 있는 방향으로 운영되어야 할 것이다.



제 6 장 결 론

우리나라는 2008년 이명박 정부의 출범과 함께 금융감독체계에 대한 일대 개편을 단행하였다. 즉, 종전 재정부의 국내금융정책 기능과 금융감독위원회의 금융감독 기능을 통합하여 금융감독행정의 최고 의사결정기구라 할 수 있는 금융위원회를 설치하고, 그 집행기관으로서 금융감독원을 두는 통합금융감독체계를 구축한 것이다.

이렇게 해서 금융위원회를 중심으로 한 현재의 통합금융감독체계가 출범하였지만, 동 감독체계는 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

우선 지적할 수 문제점은 국제금융(기획재정부)과 국내금융(금융위원회) 정책업무를 각각 다른 조직에서 관장하도록 감독체계가 구축되었다는 점인데, 금융의 국제화·개방화가 급속히 진전된 오늘날의 금융시장 환경하에서 금융정책을 국제와 국내로 구분하는 것은 현실과 맞지 않는 측면이 강하다.

또한, 국무총리 산하의 합의제 행정기관으로서 금융위원회가 가지는 한계점도 중요한 문제점 중 하나이다. 현재와 같이 급속하게 변화하는 금융환경 하에서는 강력한 리더쉽과 타 정부부처와의 긴밀한 공조·협력을 통한 적시의 금융정책결정이 필요하지만, 현행 금융위원회는 합의제 행정기관이라는 조직 특성으로 인해 책임관계의 불명확성 심화, 타 정부부처와의 효율적이고 시의적절한 협조의 불비 등의 문제점을 내포하고 있다.

이 밖에도, 금융위원회와 금융감독원이라는 중층구조로 인하여 감독업무가 일정부분 중복되고 있다는 점도 우려할 만한 문제점 중의 하나이다.

「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」은 금융위원회와 금융감독원에게 개별적으로 감독을 위한 권한을 부여하고 있으며, 이는 감독행정의 비효율성과 피감독 금융기관의 부담을 가중시키는 원인이 되고 있다. 또한 기획재정부, 한국은행, 예금보험공사 등도 금융기관 감독과 관련된 일정한 업무를 담당하고 있어, 피감독 금융기관의 입장에서는 불필요한 이중, 삼중의 감독부담을 느낄 수 밖에 없는 것이다.

우리나라의 금융감독체계 개선에 관한 문제는 현행 통합금융감독체계를 구성하고 있는 금융위원회와 금융감독원의 관계를 어떻게 정립하느냐 하는 것이 논의의 중점이 되고 있는데, 그 주요 방안으로는 두 감독기관을 수직적으로 통합하여 정부조직화, 민간기구화, 민관혼합 조직화하는 방안과 수직적 이층구조를 유지·개선하는 방안 등이 있을 수 있다.

통합 정부조직화 방안은 금융감독행정의 법적·공권력적 근거가 확실하다는 점에서 법률 전문가들의 지지를 받고 있으나, 그동안 관치금융 때문에 우리나라 금융산업이 낙후되었다는 비판에 직면하기도 하며, 현실적으로 전문성이 요구되는 금융감독인력을 조기에 확보할 수 있는지가 가장 큰 문제이다.

통합 민간기구화 방안은 정부조직보다 민간조직이 변화에 대한 적응이 빠르고 창의성이 발휘된다는 점에서 급변하는 금융환경에 신속히 대응하는데 있어 유리한 측면이 있다. 그러나 헌법에서 행정은 행정부에 속하도록 규정하고 있기 때문에 금융관련 법률안 제ان권, 대통령령 및 부령 제정권 등을 민간기구가 갖는 것은 현행 헌법에서는 불가능하다.

통합 민관혼합 조직화 방안은 한 조직에 공무원 조직과 민간조직을 함께 구성하는 것으로, 우리나라에서 이러한 혼성조직의 사례는 방송위원회에서 찾을 수 있다. 그러나 한 조직에 공무원 조직과 민간조직이 같이 있는 방송위원회의 경우에는 여러 가지 문제점들이 나타나 이번 정부에서는 이를 전부 정부조직인 방송통신위원회로 흡수하였다.

결국 두 감독기관을 수직적으로 통합하는 통합 정부조직화, 통합 민간기구화, 통합 민관혼합 조직화 방안은 현실적으로 어려운 문제가 많고, 또한 단계에서 민간조직인 금융감독원과 정부조직인 금융위원회를 통합하는 것은 지나친 권력 집중화에 따른 공룡기구의 출현으로 인한 비효율 등의 부작용이 있을 수 있다. 따라서 정부기관과 민간기관의 수직적 이층구조를 유지·개선하는 방안을 대안으로 생각할 수 있는데, 이 경우 정부조직 내에서는 금융감독 관련 업무를 어떻게 분담할 것인지, 그리고 민간조직인 감독기관은 어떠한 형태로 조직하여 어떠한 업무를 담당하게 할 것인지에 대한 세밀한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

본 논문에서는 보다 바람직한 수직적 이층구조를 유지·개선하는 방안으로서, 상부기관의 경우에는 합의제 행정위원회 조직인 금융위원회를 예컨대 ‘금융부’와 같은 독립제 행정기구화 하여, 법령 제·개정, 금융감독정책, 기타 공권력적 작용 등을 담당토록 하고, 현재 소관부처가 분리되어 있는 국내금융과 국제금융 정책업무를 통합 담당토록 하는 방안을 제시하고자 한다. 하부기관의 경우에는 민간조직인 금융감독원이 구체적이고 일상적인 감독집행, 검사, 제재 등을 수행하는 것이 합리적이라고 판단된다. 이러한 방안은 금융정책을 국내와 국제로 분리함에 따른 비효율성과 앞서 언급한 합의제 행정위원회로서의 한계점 등을 상당부분 해결할 수 있을 것으로 보이며, 이를 통해 궁극적으로 금융감독행정의 효율성도 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

특히, 금융정책은 재정정책, 조세정책, 통화정책 등 타 정부부처의 경제정책과의 조화를 도모해야 하며, 거시경제정책의 중요한 수단으로서 정부의 정책방향과 큰 틀에서 함께 수행되어야 하기 때문에, 이러한 새로운 통합금융감독체계 구축 방안은 공적 정책업무를 수행하는 타 정부부처와의 형평성 및 효율적인 업무 조율이 가능하다는 점에서도 긍정적으로 평가받을 수 있을 것이다.

한편, 금융감독기능이 효율적으로 작동되기 위해서는 감독체계의 구조개선 뿐만 아니라, 금융감독 업무의 효율적 운영 또한 중요하다. 이에 따라 본 연구에서는 금융감독의 효율적 운영 방안으로서 거시건전성 감독 강화, 시스템적으로 중요한 금융회사에 대한 감독 강화, 금융감독의 국제적 공조 강화 등을 제안하였다.

우리나라의 금융감독체계는 기본적으로 개별 금융회사의 건전성 감독에 중점을 두는 미시건전성 감독에 초점을 두어온 측면이 강하기 때문에, 이번 글로벌 금융위기를 계기로 거시건전성 차원에서 금융규제 및 감독체계를 설계하는 것도 필요하다. 이에 대한 구체적인 방안으로는 해외사례를 참조하여, 금융감독 유관기관간의 정책공조 및 업무협조 체계를 구축하여 거시건정성 감독을 강화하는 방안도 고려해 볼 수 있으나, 현재 청와대 주관의 경제장관회의 제도가 유사한 목적으로 운영되고 있으므로, 이를 적극

활용하는 방법도 고려가능할 것이다. 또한, 감독당국의 거시건전성 감독의 운영이 현실적으로 어려운 면도 있다는 점을 감안하여, 재량보다는 준칙에 의거한 거시건전성 감독 전략을 고려할 필요도 있다.

또한, 이번 글로벌 금융위기를 통해 리먼브라더스와 같은 대형 금융회사의 파산이 금융시스템 전체에 미치는 영향을 최소화하는 것 역시 중요한 문제가 되었다. 현재 G20과 FSB에서는 시스템적으로 중요한 금융회사들의 부실 확대와 파산으로 인해 발생할 수 있는 금융시스템의 불안정을 막기 위하여 규제감독의 강화와 파산시 신속한 정리방안 마련을 추진하고 있다. 따라서 한국의 금융당국도 이들 금융회사에 대한 자본건전성과 유동성을 밀착하여 규제하고, 헤지펀드 등에 대해서는 감독당국에 등록하여 운용정보를 의무적으로 제공하게 하는 등의 감독강화 방안을 마련할 필요가 있다.

아울러, 금융산업은 이미 국제화·글로벌화가 고도로 진척되어 있으므로, 국제금융기구 및 각국의 감독당국들과 더욱 강도 높은 국제공조체제를 구축할 필요가 있으며, 다국적 금융기관에 대한 감독도 강화할 필요가 있다.

이상과 같은 금융감독체계의 개편은, 금융감독에 대한 지배구조를 개편하는 것이기 때문에 개편과정에서 일부 권한이 강화되는 기관이 있는 반면, 일정부분 권한을 잃게되는 기관도 발생하게 되어 관련기관들의 여러 가지 반발에 직면할 수도 있다. 그러나 이러한 반발에 부딪혀 근본적인 문제점을 수정하지 못한 채 외형상의 제도개선만을 추진할 경우, 그 개선효과에는 중대한 한계가 있게 될 것임을 이미 우리는 여러 차례의 경험을 통해 알고 있다. 따라서 한순간의 진통을 겪더라도 현재의 금융감독체계를 근본적으로 재조정하고, 기획재정부와 금융위원회로 각각 분리되어 있는 국제금융정책과 국내금융정책 업무를 통합하여 새로운 금융감독체계를 구축해야 할 것이다.

본 연구는 이상과 같이 우리나라의 현행 금융감독체계의 문제점을 분석하고, 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 하지만, 본 논문은 새로운 금융감독체계를 위한 거시적 관점을 제안할 뿐이며, 이에 대한 상세한 검토와 세부적인 사항 등에 대한 개선 방안에는 언급하지 못하고 있음을 밝

한다. 앞으로 보다 심도있는 각계의 연구와 금융감독 유관기관들간의 협의 과정, 그리고 효율적인 금융감독체계 구축을 위한 각계각층의 지속적인 논의 등을 통해, 공공성 및 공정성을 유지하면서도 효율적으로 업무를 수행할 수 있는 금융감독기구가 출범할 수 있기를 기대해 본다.



【참고문헌】

1. 국내문헌

- 감사원, “금융기관 감독실태 감사결과”, 보도자료, 2004
- 강병호, 「금융기관론」, 박영사, 2009
- , “우리나라 금융감독 및 자율규제체계에 관한 연구”, 「규제연구」 제14권 제1호, 한국경제연구원, 2005
- 강병호·김석동, 「금융시장론」, 박영사, 2009
- 강현호, “금융감독원의 법적성격”, 「공법연구」 제31집 3호, 2003
- 국회대안정치연구회, “최경환 논설위원 토론문”, 「금융감독원법 제정을 위한 입법공청회 자료집」, 국회대안정치연구회, 2002
- 금융감독원, 「2010년도 금융감독제도」, 금융감독원, 2010
- , 「금융감독원 10년사」, 금융감독원, 2009
- , 「새로운 금융감독기구」, 금융감독원, 2003
- , 「외국의 금융감독기관」, 금융감독원, 2004
- 금융감독원 인력개발실, 「2010 개정판 금융감독개론」, 금융감독원, 2010
- 금융감독원 임직원, “금융감독기구, 이렇게 개편되어야 합니다”, 보도자료, 2008
- 금융감독위원회, “주요국의 금융감독제도”, 2004
- 금융감독조직혁신 작업반, “금융감독조직혁신방안(시안)”, 기획예산처, 2000
- 금융개혁위원회, “금융개혁 2차 보고서”, 금융개혁위원회, 1997
- 김남진·김연태, 「行政法Ⅱ」, 법문사, 2004
- 김대식, “금융감독체제 개편방안”, 금융학회 심포지엄, 2001
- 김세웅, “금융감독체제의 재구성에 관한 연구 : 금융감독위원회와 금융감독원을 중심으로”, 석사학위논문, 한양대학교 대학원, 2005

- 김영선의원 대표발의, “정부조직법 일부개정법률안”, 국회(의안번호 3406), 2008
- 김용덕, “글로벌금융위기에 대응한 국제금융의 규제 및 감독 개선방안에 관한 연구”, 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 2009
- 김유환, “行政委員會制度에 관한 研究”, 「미국헌법연구」 제5권, 미국헌법학회, 1994
- 김종민·정순섭, “금융규제와 시장원리에 관한 연구”, 금융연구원, 2009
- 김종희, 「新행정학」, 법문사, 2005
- 김홍범, “금융감독체계 개편론 분석 : 미국, 영국, EU와 한국”, 서울대학교 금융경제연구원 추계 컨퍼런스 발표논문, 2009
- _____, “금융규제감독의 경과와 개선 과제”, 「금융연구」 21권 별책, 한국금융연구원, 2007
- _____, “통합금융감독체계의 이론과 실제”, 「한국경제연구」 제10권, 한국경제연구학회, 2003
- _____, “한국의 금융감독체계 : 비판적검토”, 「금융연구」 15권 별책, 2001
- _____, “한국의 금융감독과 공공부문 지배구조”, 경상대학교 사회과학연구원 월례세미나 발표논문, 2008
- _____, 「한국금융감독 개편론」, 서울대학교출판부, 2006
- 노형식, “건전성과 소비자 보호의 조화를 위한 금융감독 방안”, 「주간금융브리프」 19권 38호 논단, 2010
- 민재기, “Northern Rock 사태 이후 영국의 금융안정·감독기능 강화방안”, 「조사연구 Review」 제24호, 금융감독원, 2008
- 박운송, “한국의 금융감독체계 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 경제대학원, 2008

- 방영민, 「금융」, 법문사, 2006
- _____, 「금융의 이해」, 법문사, 2010
- 서병호, “미국 금융개혁법의 주요 내용과 국내 파급효과”, 「주간금융브리프」
19권 29호 논단, 한국금융연구원, 2010
- 생명보험협회, 「생명보험협회 60년사」, 생명보험협회, 2010.11
- 심영·정순섭, “금융산업의 환경 변화와 법적 대응”, 「서울대학법학」 제
44권 제1호 통권 제126호, 서울대학교법학연구소, 2003
- 안상수의원 대표발의, “金融監督機構의設置등에관한法律 일부개정법률안”,
국회(의안번호8097), 2008
- 원승연, “시스템 리스크와 금융감독체계의 개편 방향”, 2011 한국금융학회
춘계 공동 정책심포지엄, 한국금융학회, 2011
- 윤석현·정지만, “시스템리스크와 거시건전성 정책체계”, 「금융감독체계의
개편 방향」, 서울대학교 금융경제연구원, 2009
- 이상목, “금융위기 이후 금융개혁 동향”, 「금융감독체계의 개편 방향」,
서울대학교 금융경제연구원, 2009
- 이영기, “일본의 금융감독제도”, 「조사연구 Review」 2004 봄호, 금융감독원,
2004
- 이혜영, “금융규제개혁 과정에서 규제관용에 관한 연구 : LG카드 사례를 중심
으로.” 「한국행정학보」, 제38권 제5호, 2004
- _____, “금융규제정책 변동에 있어서 제도적 제약에 관한 연구 : 규제기관의
제도적 구조와 관행을 중심으로.” 「한국정책학회보」 제14권 1호,
한국정책학회, 2005
- 임채율, “금융감독기관의 Accountability 강화방안”, 「조사연구 Review」
2005년 가을호, 금융감독원, 2005
- 전홍택, “중앙은행 및 금융감독제도의 개편”, 「한국경제개혁 사례연구」,
한국개발연구원, 2000

정부혁신지방분권위원회, “금융감독체제 개편 방안 발표”, 보도자료, 2004

정순섭, “금융시장의 변화와 금융규제제도의 정비(상)”, 한국증권법학회
「증권법연구」 제3권 제1호, 2003

재경부, “금융감독체제 효율화 방안 마련”, 보도자료, 2001

최동준, “금융감독체제에 관한 연구 : 문제점과 개선방안을 중심으로”, 박사
학위논문, 고려대학교 대학원, 2007

최홍식, “금융감독체제의 변천에 대한 정치경제적 분석”, 「한국의 금융제도
: 주요 이슈의 회고와 과제」, 2010 서울대학교 금융경제연구원 심
포지엄 자료집, 2010

한국은행, 「우리나라의 금융제도」, 한국은행, 1993

홍정선, 「行政法原論(上)」, 박영사, 2006



2. 국외문헌

- Brunnermeier, Markus, Andrew Crocket, Charles Goodhart, Avinash D. Persaud, Hyun Shin, 2009, The Fundamental Principles of Financial Regulation, *Geneva Report on the World Economy* 11
- Carmichael, Jeffrey, 2001, Experiences with Integrated Regulation, *APRA Insight*, Australian Prudential Regulation Authority
- Das, Udaihir S. and Marc Quintyn, 2002, Crisis Prevention and Crisis Management : The Role of Regulatory Governance, *WP/02/163*, International Monetary Fund
- Di Giorgio, Giorgio and Carmine Di Noia, 2001, Financial Regulation and Supervision in the Euro Area : A Four-Peak Proposal, *the Wharton School Working Paper Series*
- FSA, 2009, A regulatory response to the global banking crisis, *The Turner Review*
- Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez, and Steven Weisbrod, 1998, *Financial regulation : why, how, and where now?*, Routledge
- Group of Thirty, 2008, *The Structure of Financial Supervision : Approaches and Challenges in a Global Marketplace*
- Hawkesby, Christian, 2000, Central Banks and Supervisors : The Question of Institutional Structure and Responsibilities, *Financial Stability and Central Banks : Selected Issues For Financial Safety Nets and Market Discipline*, Centre for Central Banking Studies, Bank of England

House of Lords Economic Affairs Committee, 2009, Banking Supervision and Regulation, London : The Stationery Office Limited

International Monetary Fund, 2003, Republic of Korea : Financial System Stability Assessment, *IMF Country Report* 03/81

Lumpkin, Stephen, 2002, Supervision of Financial Services in the OECD Area, Conference on Insurance Regulation and Supervision in Latin America, held in San Pedro Sula, Honduras, OECD

U.S. Department of The Treasury, 2008, Blueprint For A Modernized Financial Regulatory Structure

U.S. Department of The Treasury, 2009, Financial Regulatory Reform – A New Foundation : Rebuilding Financial Supervision and Regulation



HANSUNG
UNIVERSITY

ABSTRACT

A Study on the Reform of Financial Supervisory System in Korea

Woo-Cheol Lee

Major in Policy Science

Dept. of Public Administration

Graduate School, Hansung University

Today, as the financial policies and supervision of a certain country are key elements to achieve sound development of its financial industry, many countries continuously conduct studies and have discussions on how to establish an effective financial supervision system.

In Korea, there have been considerable discussions and changes in the financial supervision system as well and the Asian financial crisis of 1997, in particular, was taken as an opportunity to integrate supervisory bodies that had been separated based on the types of financial services such as bank, insurance and securities. The Integrated Financial Supervision System was established in 1998 with dual structure of the Financial Supervisory Commission and the Financial Supervisory Service. In 2008, the function of domestic financial policies at the former Ministry of Finance and Economy and the function of supervision over the financial sector at the Financial Supervisory Commission were combined to establish the Financial

Services Commission (FSC) as the ultimate decision-making organization on financial supervision, along with its executive body, the Financial Supervisory Service (FSS).

The current integrated financial supervision system with the FSC at the center launched like this, but this system still has some problems such as exclusive supervision done by the FSS and criticism about following side effects, conflicts regarding distribution of power between the FSC and the FSS, separation of offices for domestic and international financial policies, etc. Such fact led to wide-ranging discussions within academia, the governmental authorities and the National Assembly to restructure the system, but fundamental improvement was not made because Korea was not an exception to the global financial crisis occurred in 2008. That is, responding to urgent issues which continuously arose both at home and abroad after the 2008 global financial crisis broke out was the top national priority, and on the other hand, careful actions were required since reorganization of the supervision system during the crisis might result in worsening the market confusion. However, as the global economy turned around to some degree now, it is necessary to resume in-depth discussions for the improvement of the current financial supervision system.

This study on the improvement of financial supervision system begins with the recognition of these problems, and the objective of this study is to find what kinds of changes are necessary for the supervision system of Korea in order to minimize the problems of current supervision system and to make fair and efficient supervisory works.

The major problems of the current supervision system can be summarized as follows: adjustment of relationships between the FSC and the FSS considering repetitious works caused by dual structure of

a governmental body, the FSC, and a private body, the FSS, and the necessity of separation of investigation supervision works on all kinds of financial institutions which are done exclusively by the FSS.

Moreover, another problem is the administration system in which different governmental divisions are designated for domestic and international financial policies. Separation of governmental divisions in charge of domestic and international financial policies respectively is a problem, in particular, in the current financial environment where rapid globalization is taking place. Consequently, even though Korea was hit by ripple effects of global financial crisis in 2008 to some degree, the related governmental authorities responded to the crisis inefficiently without an integrated “control tower.”

Also, the limitation facing the FSC as a collegiate organization under the Prime Minister’s Office is another problem. As the financial environment undergoes rapid changes, strong leadership and close cooperation with related government authorities are essential to develop appropriate policies in a timely manner, but the FSC shows several problems such as the increasing uncertainty surrounding the relation of responsibility and lack of efficient and timely cooperation with other governmental divisions.

Moreover, dual structure of the FSC and the FSS which produces repetitious supervision leads to problems of defining the relationship between the FSC and the FSS. The major alternatives can be summarized as vertical integration of the two organizations to establish a governmental body or a private body or combination of both governmental and private bodies, or maintenance and improvement of vertical dual structure.

First, establishment of a governmental body has an advantage of ensuring a legal and governmental basis, but on the other hand, there

can be criticism that the government-controlled financial industry may fall behind and securing professional supervisors at the initial stage can be a problem as well.

Second, establishment of an integrated private organization has a benefit of being able to adapt faster to changes in the market and to exert more creativity compared to governmental bodies. However, problems may arise whether it is legally permitted to designate a private organization for financial supervision which is one of important national administrative actions.

Third, combination of governmental and private bodies can be considered. In Korea, such structure could be found in the Korea Broadcasting Commission (KBC). However, the KBC which consisted of both governmental and private bodies showed many problems, so the current government absorbed the KBC and established the Korea Communications Commission which is a governmental body.

Consequently, vertical integration such as establishment of an integrated governmental body, an integrated private body or combination of governmental and private bodies may face considerable difficulties, and integration of the FSS which is a private body and the FSC which is a governmental body can result in some side effects such as inefficiency caused by emergence of a so-called “dinosaur organization” following excessive concentration of power. In this regard, maintenance and improvement of vertical dual structure of governmental and private bodies can be considered as an alternative, and in this case, the governmental body should consider division of work responsibility regarding financial supervision and the private body should consider the structure of organizations and their responsibilities.

To date, most of previous studies on the types of financial supervision system focused on, from the horizontal view, whether to

integrate supervision for financial institutions such as bank, securities, insurance, savings bank, etc. or to separate respectively. This study, however, is carried out from the vertical view at the same time. From the vertical view, the examples of financial supervision system are single structure, dual structure in which superior and subordinate offices exist and trilayer structure in unusual cases. Multiple vertical structures may lead to repetitious works. But, checks and balances cannot be done in the single structure, resulting in dogmatic financial supervision.

The measure to maintain and improve the vertical dual structure suggested by this study is, for the superior office, change of the FSC which is a collegiate organization to a new exclusive administrative organization, such as Ministry of Finance, to be in charge of enactment and amendment of related laws, financial supervision policies, exertion of governmental power, etc. as well as integration of domestic and international financial policy works which are currently done by different offices. For the subordinate office, it seems appropriate to make the private body, FSS, be in charge of detailed and general supervision on working-level, investigation, restriction, etc. Such alternative is expected to help solving a significant portion of problems coming from inefficiency in the separated organizations for domestic and international financial policies respectively and limitation as a collegiate organization. We can also anticipate the enhanced efficiency in financial supervision process with this alternative.

In particular, as financial policies should be developed within a big framework of the whole government and implemented in harmony with economic policies of other governmental bodies, the suggestion of this study seems appropriate when considering the fairness and possible effective cooperation with other governmental bodies.

Meanwhile, to make supervision efficient, not only reorganization of the supervision system, but also efficient management within the body should be considered. In addition, the supervisory approach in line with the global trend is necessary amid the current globalized financial environment where no country or financial company can be immune to any crisis from other countries. In this regard, efficient supervision is required which corresponds to the global trends of reforming the regulatory system for the financial environment that arose after the 2008 global financial crisis, and to this end, ways to strengthen macro-prudential policies and supervision, reinforce supervision over systemically important financial institutions and promote global cooperation with other countries' financial supervisory organizations should be significantly considered.

